

Las Comarcas de Aragón: Territorio y futuro



Colección **Territorio 5**

Las Comarcas de Aragón: Territorio y Futuro

Jorge Infante Díaz
(EDITOR)



Edita:

Diputación General de Aragón
Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales

Editor:

Jorge Infante Díaz

Diseño cubierta (colección):

Cano & Cano

Imagen cubierta:

Fragmento del cartel anunciador del curso Las Comarcas de Aragón: Territorio y futuro, obra de Natalio Bayo

Preimpresión e impresión:

San Francisco Artes Gráficas

I.S.B.N.:

84-7753-994-4

Depósito legal:

Z-946/2003

Índice

PRÓLOGO, JOSÉ ANGEL BIEL.....	9
1. NOTA PRELIMINAR DEL DIRECTOR DEL CURSO, JORGE INFANTE.....	11
2. APROXIMACIÓN GEOGRÁFICA AL TERRITORIO ARAGONÉS, LUISA MARÍA FRUTOS.....	19
3. LA ECONOMÍA ARAGONESA EN EL TERRITORIO, JOSÉ ANTONIO BIESCAS.....	57
4. LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DE ARAGÓN: PERSPECTIVA HISTÓRICA, AGUSTÍN UBIETO.....	81
5. LAS DIRECTRICES DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y LA COMARCALIZACIÓN, JOSÉ ANTONIO BÁGUENA.....	103
6. LA DELIMITACIÓN COMARCAL DE ARAGON, VICENTE BIELZA.....	115
7. ZARAGOZA CONTRA ARAGON, 25 AÑOS DESPUES, MARIO GAVIRIA.....	137
8. TERRITORIO Y ORGANIZACIÓN POLÍTICA, MIGUEL ANGEL APARICIO.....	143
9. LA COMARCA COMO PAISAJE CULTURAL, GASPAS MAIRAL.....	157
10. SOBRE ALGUNAS BASES TERRITORIALES DE LA COMARCALIZACIÓN ARAGONESA, SEVERINO ESCOLANO.....	169
11. PROCESO DE COMARCALIZACIÓN, GASTO PÚBLICO Y EFICIENCIA, RAMÓN BARBERÁN.....	185
12. LOS INGRESOS COMARCALES, JULIO LÓPEZ LABORDA.....	233
13. LA FINANCIACIÓN EUROPEA Y EL TERRITORIO, PILAR VAQUERO.....	235
14. LA COMARCALIZACIÓN DE ARAGÓN: UN MODELO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, ALFREDO BONÉ.....	259
15. EL TERRITORIO EN LA SOCIEDAD DE LA COMUNICACIÓN, JOSÉ CARLOS ARNAL.....	271

Prólogo

Entre el 29 de julio y el 2 de agosto de 2002 se celebró el curso “Las comarcas de Aragón: Territorio y Futuro”. El curso se enmarcaba en la programación de los cursos de verano que desde hace 75 años organiza la Universidad de Zaragoza en Jaca. Pensamos que era necesario tratar el proceso de comarcalización en un foro distinto del exclusivamente político-administrativo. La Universidad era el foro adecuado.

La Universidad es vanguardia del conocimiento. Y es uno más de los elementos vertebradores del territorio. La Universidad de Zaragoza, con 2.500 profesores y más de 40.000 estudiantes tiene una oferta educativa en enseñanza superior de la más significativas del país. La masa crítica que hay en su seno es el principal activo de nuestra sociedad. Su opinión enriquece cualquier actuación de la “res pública” y por tanto contribuye a garantizar su éxito.

La comarcalización que estamos realizando en Aragón pretende ser respuesta a uno de los problemas que tiene nuestra tierra: la desvertebración territorial. El territorio no debe ser factor de desigualdad. Si queremos mantener nuestros recursos humanos, evitar la despoblación, debemos mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Para ello queremos la Comarca. El modelo de comarcalización que hemos seguido en Aragón es peculiar en el contexto nacional. Se ha apostado por transferir competencias del Gobierno autónomo al territorio y propiciar que lo hagan otras instituciones regionales. Queremos que responda a la realidad de Aragón.

La perspectiva con que se puede abordar la comarcalización de Aragón es pluridisciplinar: se puede analizar desde la geografía, la economía, el derecho, la antropología, la historia, ... y desde cada una de ellas, desde los presupuestos científicos más avanzados. Para desarrollar estos aspectos se contó con un plantel plural de profesores universitarios y profesionales de larga trayectoria en su actualidad. Junto a los “viejos rockeros” que lideraron la ordenación del territorio en la década de los setenta y ochenta, y cuyas opiniones han servido para diseñar el modelo territorial aragonés, han participado en el curso quienes han investigado sobre el territorio desde los años ochenta.

Las aportaciones del curso han sido relevantes. Por ello consideramos que era imprescindible la publicación de las intervenciones de los ponentes. Existe interés en los aragoneses por conocer el proceso de comarcalización. También lo han mostrado otras Comunidades Autónomas, bien porque han organizado su territorio en comarcas, bien porque aspiran a crear unidades supramunicipales para ordenarlo. Este libro sirve plenamente para dar a conocer por qué y cómo hemos apostado por una organización comarcal del territorio, así como las posibilidades que tiene.

Nuestro agradecimiento a los autores por su colaboración, por transmitir a la sociedad sus opiniones sobre la comarcalización, a quienes se matricularon en el curso, mayoritariamente estudiantes de la Universidad de Zaragoza y trabajadores de la administración local y autonómica, que mostraron con ello su interés por el nuevo modelo territorial aragonés. Y a la Universidad de Zaragoza por acoger esta iniciativa, por que con su actitud contribuye a difundir la realidad de nuestra tierra y proyectos novedosos como la comarcalización, en el espíritu que, en 1902, proponía Giner de los Ríos para la Universidad: procurar llevar, amplia y libremente, los resultados de la investigación que elabora, sea por escrito, sea personal y oralmente, a incorporarlos en la cultura de las clases mas alejadas de la universidad y de elementos de instrucción.

JOSÉ ANGEL BIEL RIVERA

*Vicepresidente y Consejero de Presidencia
y Relaciones Institucionales del Gobierno de Aragón*

JORGE INFANTE
Catedrático de E.U. de Economía Aplicada
Universidad de Zaragoza

Con el patrocinio del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales del Gobierno de Aragón y organizado por la Universidad de Zaragoza en el marco de sus Cursos de Verano, se celebró del 29 de julio al 2 de agosto de 2002 en la ciudad de Jaca el curso “Las Comarcas de Aragón: Territorio y futuro”. Las intervenciones de los profesores que participaron en el curso se han recopilado en este libro.

Sobre las comarcas y la comarcalización se han realizado estudios, seminarios, debates o dictado conferencias. Hay varios hitos importantes desde que en 1971 Carlos Royo Villanova iniciara, con la publicación de un artículo en “Heraldo de Aragón”, el debate sobre la comarcalización. Uno de esos hitos es el “Inter/Aragón”, que establece unas bases territoriales supramunicipales/subprovinciales para la acción socioeconómica del gobierno. Otro hito es el desarrollo del artículo 5º del Estatuto de Autonomía que se inicia en 1991 con la Comunicación que presentó la Diputación General de Aragón a las Cortes sobre “Propuestas para una política de organización territorial de Aragón”, que fue defendida por José Angel Biel y que, tras su debate, se introdujeron seis resoluciones con el consenso de todos los grupos parlamentarios.

La aprobación de las leyes de comarcalización, de delimitación comarcal y las de creación de las comarcas también dieron lugar a un intenso debate, en estos casos parlamentario. Ciertamente hay referentes científicos en este último proceso, pero siempre eclipsados por el discurso político. Uno de ellos puede ser los congresos de Ordenación del Territorio que, quizás, sirvieron para reflexionar sobre alguno de estos aspectos.

Desde el año 2000 se han celebrado varias jornadas y seminarios sobre la comarcalización. Las *Jornadas técnicas sobre comarcalización* celebradas en Tarazona en Junio de 2000, dirigidas a Funcionarios de Administración Local con Habilitación de carácter nacional y profesionales que desarrollan su actividad en el ámbito local, tuvieron un contenido administrativista. Algo similar se puede afirmar de las dos oportunas publicaciones di-

rigidas por Ramón Salanova Alcalde o el reciente artículo del Catedrático de Derecho Administrativo de nuestra Universidad Antonio Embid en la Revista Aragonesa de Administración Pública. Lo mismo se puede decir de los cursos impartidos por la Dirección General de Administración Local que responden a la demanda de los funcionarios de obtener un conocimiento profesional de la nueva administración. Por otra parte se han organizado, desde la misma Dirección General, tres jornadas, foros de debate dirigidos a responsables políticos, sobre la Comarcalización: dos en Albarracín, 2000 y 2002 y otra específica sobre políticas sectoriales en Valderrobres, también en el 2002. Para tratar aspectos concretos del proceso político, el Vicepresidente del Gobierno de Aragón ha promovido tres “workshop” con representantes de los partidos políticos con representación parlamentaria, cuyos resultados se han concretado en diferentes normas legales.

La comarcalización aragonesa ha creado expectativas. Quieren conocerla otras personas distintas de los agentes directos del proceso. Desde que se crean las provincias, hace mas de 150 años, sólo se ha creado una nueva administración, las Comunidades Autónomas, en 1978. Las comarcas son, por tanto, una nueva división administrativa, en este caso asociada a la capacidad auto-organizativa de las regiones. Tienen unas connotaciones diferentes: surgen desde la iniciativa municipal y el Gobierno regional administra estas iniciativas, que finalmente aprueban los representantes del pueblo de aragónés, es decir, las Cortes regionales. La novedad y la peculiaridad del modelo seguido en Aragón –frente iniciativas promovidas por otras CCAA- viene dada por no ser administraciones impuestas. Les da forma la representación popular. Quizás por eso, y por el amplio consenso político con el que se ha llevado a cabo, se hace atractivo su conocimiento.

A finales del 2002 puede darse por cerrado el proceso inicial de creación, constitución, puesta en marcha y asunción de algunas competencias de las comarcas. La cronología del proceso normativo de la comarcalización de Aragón se inicia en 1993 con la Ley 10/1993, de 4 de noviembre, de Comarcalización de Aragón, a la que le siguen las Ley 8/1996, de 2 de diciembre, de Delimitación Comarcal de Aragón y la Ley 23/2001 de 26 de diciembre, de Medidas de Comarcalización. A estos tres cuerpos legales hay que añadir tres leyes directamente relacionadas con el proceso: Ley 11/1992, de 24 de noviembre, de Ordenación del Territorio de Aragón, la Ley 7/1998, de 16 de julio, por la que se aprueban las Directrices Generales de Ordenación del Territorio y la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón. A partir de estas seis leyes se han ido creando las comarcas: al terminar el año 2002 había 25 comarcas creadas por Ley, constituidas veintiuna y con competencias transferidas más de 15. El proceso todavía está abierto. Posiblemente alcanzará en mayo 2003, final de la legislatura, a 32 comarcas (quedaría sin aprobar la comarca-espacio metropolitano de Zaragoza, que presenta unas características especiales). La conclusión es que las comarcas son una realidad en Aragón y un hecho irreversible.

Ahora bien, se echaba de menos un análisis pluridisciplinar del proceso. Hay cuestiones que requieren una reflexión, al margen del debate político y de la regulación administrativa de los nuevos entes locales.

La comarca no solo es una entidad administrativa, es una realidad geográfica, histórica, económica, social y cultural. Por tanto puede, y debe, ser objeto de diferentes análisis. La perspectiva pluridisciplinar enriquece, en nuestra opinión, el examen que se haga del proceso seguido en Aragón. Estudiantes de diferentes procedencias, profesionales no relacionados directamente con la Administración Local, no demandan conocer los aspectos formales: quieren saber el porqué, el cómo se han hecho, los problemas que han surgido, las expectativas, o los efectos sobre la vida cotidiana.

Hay multitud de aspectos que se encuentran en el origen y que justifican la política de comarcalización, empezando por la propia región. Aragón es una realidad compleja. Presenta unas características geográficas, históricas y económicas que condicionan el territorio. Somos pocos, en un territorio extenso, desvertebrado, (730 municipios, el 72'74% de menos de 500 habitantes), con una gran ciudad en la que viven más del 50 % de los aragoneses que residen en Aragón. Somos una región interior. Se ha generado una renta de situación en el entorno al corredor central del Ebro, pero que no se difunde por el resto de la región, en buena medida, por la debilidad de la red de comunicaciones, que es consecuencia de cómo se realizó la industrialización en la región.

Los efectos del crecimiento económico de los sesenta crearon sobre la región una serie de problemas: la despoblación y envejecimiento demográfico en buena parte del territorio, la fuerte concentración de recursos humanos, actividades y capitales en el Valle del Ebro... . Los problemas fueron convirtiéndose en elementos que definían Aragón y se trasladaron al debate político en el tardofranquismo y en los años de la transición democrática. Así, con el título *Ese problema llamado Aragón*, el Seminario de Estudios Aragoneses recopiló las intervenciones de la “III Semana Aragonesa” y las conclusiones de la segunda. Pero, sin lugar a dudas, el libro *Zaragoza contra Aragón* –más el título que el contenido- aparecido en 1974, en el que se recogen una serie de artículos de Mario Gaviria y Enrique Grilló publicados desde finales de los sesenta sobre Zaragoza y Aragón, fue lo que contribuyó en mayor grado a concienciar a una generación de aragoneses sobre la necesidad de actuar sobre un territorio cargado de problemas. También es interesante repasar las respuestas de la encuesta que realizó en 1973 Heraldo de Aragón a diversos representantes sociales sobre el futuro de la región.

En este ambiente surgieron estudios de Ordenación del Territorio para Aragón, como el realizado por ECAS en 1974, *Estudio Socioeconómico de la provincia de Zaragoza*, por encargo, de la Diputación Provincial de Zaragoza para fijar las líneas de actuación en materia de ordenación del territorio en la Provincia. Simultáneamente se empezó a hablar de comarcas como solución para vertebrar Aragón. Había habido a lo largo del tiempo intentos de crear nuevas unidades territoriales, algunas efímeras, pero otras que han arraigado en la administración pública. Se pretendía organizar administrativamente el territorio de acuerdo con los intereses políticos de cada momento. En 1977, Vicente Bielza publica en *Geografialia*, revista del Departamento de Geografía de la Universidad de Zaragoza, un trabajo sobre la comarcalización de Aragón.

En los años noventa, época en la que se desarrolla el aparato normativo que dará lugar a la organización comarcal, no existe una sintonía entre las actuaciones en materia de ordenación del territorio y comarcalización. Hay dos líneas diferentes de actuación: por

una parte la Ley de Ordenación del Territorio de Aragón desarrollada con la Ley de Directrices Generales de Ordenación del Territorio y por otra la Ley de Comarcalización de Aragón completada con la Ley de Delimitación comarcal. Son ámbitos de trabajo distintos, pero que deben converger en un determinado momento. La disyuntiva entre división territorial (ámbitos espaciales) o sistema de ciudades (liderazgo territorial) queda resuelto mediante la definición del mapa comarcal, porque comarcalizar es ordenar el territorio. La comarcalización quiere dar respuesta a los problemas territoriales, tanto tiempo denunciados, que tiene Aragón.

El proceso de comarcalización se ha llevado a cabo como un proceso interactivo entre el gobierno regional y los municipios de la delimitación comarcal. La acción del gobierno regional, como impulsor de la comarcalización, ha sido esencial, por ejemplo promoviendo, a través del Programa de Política Territorial, iniciativas en clave comarcal o desarrollando una función equilibradora entre los intereses contrapuestos en el territorio, los conflictos intraterritoriales sobre la capitalidad y/o denominación de la comarca, entre otros. También el gobierno autónomo ha impulsado la elaboración de planes estratégicos para definir, conjuntamente entre la comarca y el gobierno regional, actuaciones de futuro. La planificación que puede realizarse desde la administración es indicativa: crear infraestructuras acordes con el siglo XXI, propias de la sociedad de la información, para incentivar la participación privada en el territorio, promoción de empresas mixtas pública-privada, etc.. La comarca se ha entendido como un ente público, la administración es la que dota de servicios públicos al territorio, pero es necesaria la iniciativa privada para el desarrollo de actividades productivas que dinamicen la comarca.

La comarca es una entidad prestadora de servicios públicos. La oferta de servicios requiere la existencia de equipamientos que respondan a las demandas de los ciudadanos. Para ello es necesaria una racionalidad en la oferta, que vendrá dada por la posible demanda de bienes y servicios. La administración pública debe evitar que sea el mercado el que organice el territorio, ofertando servicios de “no mercado”. Sin embargo, desde la perspectiva del sistema administrativo es fundamental establecer el tamaño y la relación entre los distintos niveles de las unidades administrativas en el territorio; baste un ejemplo, los centros educativos: ¿en todos los lugares debe haber todos los niveles educativos?

Se ha apuntado que, quizás, para Aragón sean muchas 33 comarcas, que no son homogéneas, su tamaño es desigual tanto en superficie como en población o número de municipios, lo que genera en las pequeñas dificultades para asumir competencias, algunas falta cultura asociativa.

En estas circunstancias podemos señalar que no en todas las comarcas, ni en todos los municipios que las integran, existe un sentimiento común identitario. Es necesario encajar la nueva administración territorial como espacio público. Hay que definirlo. Las 33 comarcas son fruto de un debate político y en algunos casos no existían vínculos asociativos ni ámbitos geográficos que aglutinaran a los habitantes del territorio para justificarla. Políticamente y administrativamente se han creado las comarcas mediante el ejercicio legislativo. Hay una imposición, aunque la iniciativa para constituir la comarca

parte de los municipios integrantes de la delimitación comarcal. Pero las comarcas, no todas, requieren un soporte que las justifique: ¿cuál es su entidad subjetiva?

Las comarcas son también un espacio político, donde se establecen unas relaciones de poder que pueden interpretarse por las reglas del mercado. Hay un mercado de decisiones políticas, en el que los existen comportamientos racionales -la racionalidad en las decisiones, el autointerés y la maximización del beneficio- por parte de los agentes que intervienen en la comarca: los ciudadanos, los miembros de los grupos de presión, los activistas de los partidos políticos, los propios partidos, los gobiernos, los burócratas... . No hay una actuación inocente en la organización política del espacio. La elaboración de las leyes que regulan la organización territorial del poder contemplan la estructura competencial de las diferentes administraciones buscando su función de utilidad en cada nivel.

La comarca es una jurisdicción de gasto. La comarca se ha creado como “entidad local territorial” prestadora de servicios, es decir, que las Comarcas, para proporcionar a sus residentes un nivel de bienes y servicios públicos de su competencia razonablemente similar al proporcionado por las restantes jurisdicciones, deben realizar un gasto y por tanto tener unos ingresos. Cómo y en qué se gasta es un aspecto fundamental para cumplir con el objetivo de la política de comarcalización: mejorar calidad de vida para todos los ciudadanos independientemente del lugar donde se resida y reducir las diferencias en la calidad de vida de los ciudadanos.

El crecimiento económico a través de la competencia entre territorios, requiere infraestructuras básicas en todo él. A partir del punto inicial, la evolución de las comarcas será desigual, en función de la apuesta que realice cada una de ellas a través del presupuesto comarcal. El poder se ejerce a través del presupuesto. Los ingresos comarcales proceden de otras administraciones, las que transfieren o delegan competencias. En principio no hay una corresponsabilidad fiscal.

La comarca se ajusta a los principios definidos en la Estrategia Territorial Europea: desarrollo sostenible y equilibrado del territorio. El papel de la financiación europea Europa puede ser otro elemento a contemplar.

La comarca supone una nueva planta administrativa. Los procesos de reordenación administrativa, política o no, del territorio se han llevado a cabo en otros países europeos. En todos ellos subyace la idea de la descentralización, que se sustenta en la idea de fragmentar el problema de estimar las necesidades y preferencias colectivas para acercar la toma de decisión a los beneficiarios directos.

Al menos, todas estas cuestiones son las comarcas en Aragón. Son perspectivas distintas de una misma realidad. Por tanto abordable desde diferentes campos profesionales. Y esto es lo que tratamos en el curso “Las Comarcas de Aragón: Territorio y Futuro”. Para analizar aspectos tan variados, el curso se organizó en cinco ámbitos, que pretenden responder a la realidad del proceso de comarcalización:

1. Análisis de la realidad geográfica, económica e histórica del territorio en el contexto de la Comarcalización

Para analizar el territorio, intervinieron la Catedrática de Análisis Geográfico Regional de la Universidad de Zaragoza, María Luisa Frutos Mejías, el Catedrático de Economía Aplicada José Antonio Biescas, que fue el primer consejero de Economía y Hacienda que tuvo Aragón (1983), y el Director del Instituto de Ciencias de la Educación de la Universidad de Zaragoza, Agustín Ubieto Arteta.

2. Las diferentes acciones de Ordenación del Territorio del Gobierno de Aragón en la última década orientadas a la comarcalización

La Política de Ordenación del Territorio en Aragón la trataron tres autores de importantes trabajos sobre el territorio aragonés y creadores de opinión en política territorial en los últimos 30 años. Son el sociólogo Mario Gaviria, el economista José Antonio Bágüena (Economistas Asociados S.L., ECAS,) y el profesor Vicente Bielza, Catedrático de Geografía Humana de la Universidad e Zaragoza.

3. La nueva organización comarcal como espacio público

La comarca como espacio público la trataron el antropólogo Gaspar Mairal, Profesor de la Universidad de Zaragoza; el Catedrático de Derecho Constitucional Miguel Angel Aparicio, Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de Barcelona y Magistrado del Tribunal Constitucional del Principado de Andorra; y Severino Escolano, profesor del Departamento de Geografía y Ordenación del Territorio de la Universidad de Zaragoza que recientemente dirigió el estudio base para la elaboración del mapa escolar de Aragón.

4. La financiación de la nueva institución territorial

La financiación de las comarcas se estudió en tres escenarios diferentes: El análisis de los gastos de las comarcas fue abordado por el Profesor de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Zaragoza, especialista en temas de federalismo fiscal (balanzas fiscales regionales y hacienda aragonesa), Ramón Barberán; los Ingresos de las comarcas los analizó el Profesor Titular de Economía Aplicada, Julio López Laborda, que fue jefe de Estudios e Investigación del Instituto de Estudios Fiscales; y la financiación europea fue desarrollada por Pilar Vaquero Valiente, funcionaria del Gobierno de Aragón y experta en temas europeos.

5. La experiencia de la comarcalización en el territorio

La experiencia se trató desde dos puntos de vista, una desde la administración, con la intervención del Director General de Administración Local y Política Territorial, Alfredo Boné Pueyo, hoy consejero de Medio Ambiente del Gobierno aragonés; y

con la visión de los administrados en una mesa redonda, que por razones obvias no aparece en el texto y que parece oportuno hacer alguna referencia a ella.

Moderó la mesa redonda Javier Callizo, Consejero de Cultura del Gobierno de Aragón y Profesor Titular de Departamento de Geografía y Ordenación de Territorio la Universidad de Zaragoza, en la que intervinieron cuatro presidentes de Comarca, pertenecientes a diferentes partidos políticos. Angel Meseguer, Presidente del la Comarca de Matarraña, comarca bilingüe, se refirió al esfuerzo que habían hecho desde varios años atrás los municipios que luego constituirían la comarca por comarcalizar sus presupuestos y destacar los elementos comunes para potenciar el territorio, como es el turismo. La Presidenta de Alto Gállego, María Antonia Fañanás, contó la experiencia de la Mancomunidad que ha dado lugar a la Comarca, una de las primeras en constituirse, tras la del Aranda, cuyo Presidente, Javier Vicente, expuso el proceso que siguieron para llegar a constituir la Comarca, recordando que en un primer momento no figuraba como tal, así como las expectativas que tienen en estos momentos. Finalmente, Enrique Villaroya, Alcalde de Jaca y Presidente de la Comarca de la Jacetania, planteó las peculiaridades de una Comarca, con dos ámbitos provinciales, donde el 70 % de la población reside en la capital de la Comarca, núcleo turístico por excelencia que incrementa notablemente su población en los meses de verano.

Se cerró el curso hablando del futuro, de las posibilidades de las nuevas tecnologías en el territorio, con la conferencia El territorio en la sociedad de la comunicación impartida por José Carlos Arnal, periodista especializado en temas económicos, colaborador de diversos medios, que dirigió las páginas de economía Heraldo de Aragón; actualmente es Director del programa “La contraseña” en Radio Intereconomía de Zaragoza.

Las intervenciones dieron respuesta a las cuestiones que hemos citado mas arriba sobre las comarcas y la comarcalización en nuestra tierra. El curso creemos que sirvió para reflexionar desde diferentes campos académicos y profesionales sobre algo tan nuevo como la planta comarcal. Con la publicación de las intervenciones de los ponentes, los agentes sociales tendrán un documento con sus aportaciones y reflexiones. De esta manera la Universidad de Zaragoza pone también su aportación al proceso de comarcalización, no siendo sólo, como decía D. José Ortega y Gasset, cuando en 1930 se refería a la universidad en el periodico el Sol, “una institución para estudiantes, un recinto ad usum delphinis, sino que metida en medio de la vida, de sus urgencias, de sus pasiones, ha de imponerse como un ‘poder espiritual’ superior frente a la prensa representando la serenidad frente al frenesí, la seria agudeza frente a la frivolidad y la franca estupidez”.

El curso no hubiera sido posible sin la participación de casi un centenar a de estudiantes; la colaboración de los ponentes, cuyo trabajo ha permitido preparar este libro; la Universidad de Zaragoza, al acoger esta iniciativa en su programación estival; Luis Antonio Saez, Director de los cursos de Verano de la Universidad de Zaragoza, por las facilidades que nos prestó desde que en el mes de enero de 2002 iniciamos las primeras gestiones; Natalio Bayo, por el magnífico cartel que diseñó

para anunciar el curso; la Residencia que la Universidad tienen en Jaca, lugar donde se impartieron las clases, por las atenciones que nos dispensaron; la Dirección General de Administración Local y Política Territorial del Gobierno de Aragón, sin cuya colaboración no hubiera podido celebrarse; Rosa Pellicero, por su apoyo mediático. Y, especialmente, Isidro Aguilera, que con su buen hacer contribuyó a llevar a buen puerto este barco. A todos ellos, gracias.

LUISA M^a FRUTOS.
Catedrático de Análisis Geográfico Regional
Universidad de Zaragoza

1. PREÁMBULO

Si quisiéramos caracterizar Aragón en pocas palabras deberíamos decir que es una región de la España interior, fronteriza, relativamente extensa, poco poblada, con variados recursos y algunas limitaciones, y muy desequilibrada en cuanto a su poblamiento y a su desarrollo económico. La reciente Ley de Comarcalización es un intento de revitalizar las diferentes zonas y de reequilibrar población y economía, al permitir, con cierto grado de descentralización, que las comarcas pongan en marcha iniciativas y planes estratégicos que dinamicen su desarrollo endógeno, aprovechando sus recursos potenciales, tanto humanos como naturales, y atraigan otros exógenos.

2. EL CARÁCTER INTERIOR Y FRONTERIZO

Los límites de Aragón engloban la vertiente española del Pirineo Central, el tramo medio de la depresión del Ebro y los ramales centrales y occidentales de las sierras ibéricas, sin ninguna conexión con la zona costera. Esta ubicación interior es un handicap, ya que queda en posición marginal respecto de los arcos mediterráneo y atlántico europeos, participando de la “dorsal” o eje continental, obviamente sin salida al mar y menos desarrollado que las zonas vecinas. Sin embargo, al estar la región enclavada en un cruce de caminos naturales —el valle del Ebro y los de sus afluentes— que comunican la zona cantábrica y Cataluña, abren pasos hacia Valencia y Madrid y facilitan la conexión con Francia por los coll pirenaicos, podría paliar esa limitación aprovechando su renta de situación, de la que tantas veces se ha hablado aunque no siempre se ha utilizado en beneficio del desarrollo aragonés.

Su condición fronteriza ha proporcionado situaciones diversas a lo largo de la historia, con un carácter muy permeable en algunas etapas, que queda patente en el trazado de las vías romanas, y especialmente durante la Edad Media, con intenso tránsito de personas y mercancías y una indudable corriente cultural a través del Camino de Santiago, de tal modo que una parte de los aragoneses cuentan entre sus antepasados, más o me-

nos remotos, con bearneses, o francos en general. El comercio de diversos productos también ha existido siempre- a veces bajo forma de contrabando- y los montañeses pirenaicos han compartido los pastos de altura en facerías como las de los valles de Broto y Barèges, Tena y Saint-Savin o Hecho, Ansó, Aragüés, Villanúa, Canfranc y Tena con los de Ossau, Aspe y Baretous (Fairén, 1956; Casas Torres, Lacarra. Estapé, 1960; Escalona, 1986). En contraste, otras veces ha supuesto una barrera difícil de franquear, con controles aduaneros estrictos y escaso comercio, consolidada al formarse los modernos Estados centralistas que consideraron esa frontera con carácter estratégico y militar y mantenida especialmente durante el periodo autárquico que siguió a la guerra civil, suavizada posteriormente y eliminada al ingresar España en la Unión Europea, en 1986.

Las vías modernas de comunicación transfronteriza ha sufrido igualmente diversos avatares: Solamente dos rutas centro-pirenaicas merecieron la atención de Francia y España en las últimas décadas del siglo XIX: La carretera que cruza el puerto de Somport, abierta en 1877 y la del Valle de Arán, más tardía, pero considerada de rango internacional tras la apertura del túnel de Viella en 1948 y más transitada que la aragonesa. La inminente apertura del túnel de Somport, prevista para enero de 2003, que hará más seguro y fluido el tráfico, es la única mejora real con que Aragón cuenta actualmente, y la única carretera de interés general que conecta con Francia, pues de otros proyectos, como los enlaces Bielsa-Aragnouet, Ordesa-Gavarnie y Benasque-Luchon, que ya existían en la propuesta que aprobó en 1934 la Comisión Internacional de los Pirineos y fueron revisados en la década de los 60, sólo se ha resuelto el de Bielsa y con una utilización “a tiempo parcial”, por el peligro de avalanchas en la vertiente francesa, teniendo carácter de carretera regional, así como la que desde el Valle de Tena cruza por el Portalet, que también se cierra estacionalmente (Escalona, 1986,18). No obstante el más importante proyecto, que tampoco se ha llevado a cabo pese a las recomendaciones del Consejo de Europa, es la llamada vía transpirenaica central. Algo similar ha ocurrido con el proyecto VENESO (Vía Europea Nordeste Suroeste), pese a que aglutina los intereses de diversas regiones y se concibe como vía de desarrollo de carácter positivo en el Consejo de Europa.

La apertura del ferrocarril de Canfranc-Pau en 1929, tras un largo proceso de construcción, fue un paso adelante en esas comunicaciones, aunque nunca resultó suficientemente útil por las características del trazado y la diferencia de ancho de vía entre Francia y España, sin hablar del escaso interés demostrado por la compañía concesionaria, (Ferrocarriles del Norte de España), con mayor preocupación por explotar la línea férrea franco-española por Irún. La interrupción del tráfico entre los dos países en 1970, tras el hundimiento del puente de l’Estanget, en la vertiente francesa, es un retroceso en la permeabilidad fronteriza, muy perjudicial para Aragón, que pudo ser una vía alternativa que descongestionase los pasos de los dos extremos del Pirineo, conectando España e incluso el norte de África con Europa, de gran importancia tras nuestro ingreso en la Comunidad Europea, y cuya situación actual resta eficacia al desmantelamiento de la frontera. Numerosas reuniones y sucesivos intentos de reconstruir la línea y reanudar el tráfico han resultado hasta ahora infructuosos, y aunque existe un reciente acuerdo entre Francia y España para llevarlo a cabo, de momento se encuentra paralizada cualquier acción al respecto. Otro importante proyecto, el del ferrocarril rápido Zaragoza-Toulouse por Vignemale, como alternativa a la carretera que propugnaba el proyecto

VENESO, ya aludido, tampoco ha sido considerado como prioritario por la Unión Europea hasta el momento actual

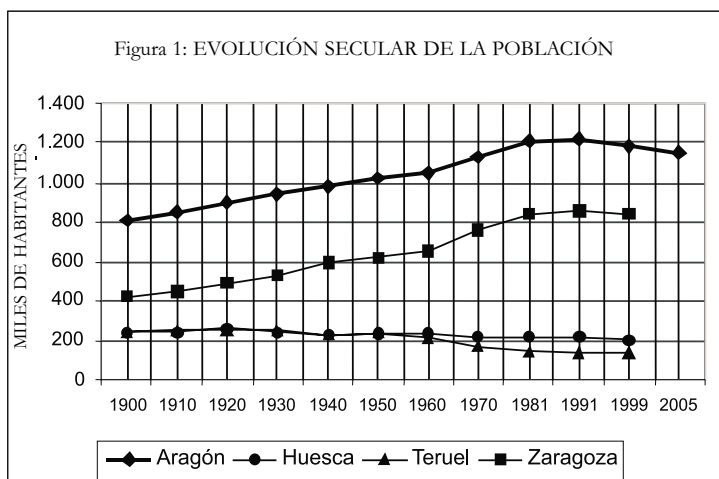
Evidentemente las vías de comunicación, en sí mismas, no son factor suficiente, pero sí necesario, para impulsar el desarrollo, y se entienden las reivindicaciones de Aragón y muy especialmente de la zona pirenaica en este tema de las comunicaciones transpirenaicas, máxime cuando el comercio y el turismo son dos importantes motores económicos como base de nuestra relación con Europa. Estudios elaborados en la década de los 80 ponen de relieve la potencial intensidad del tráfico de personas y mercancías (Escalona, 1986).

3. LOS ARAGONESES: LENTA EVOLUCIÓN DEMOGRÁFICA, DESEQUILIBRADO REPARTO EN UNA REGIÓN EXTENSA

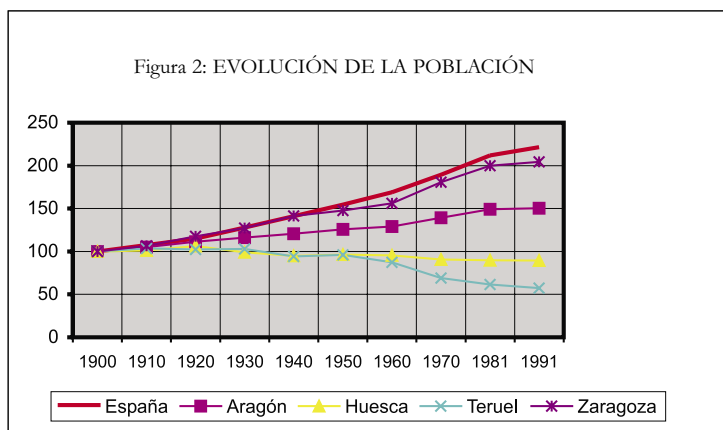
Aragón abarca en sus límites 47.669 Km², ocupando, por su extensión, el cuarto lugar entre las regiones españolas, detrás de Andalucía y las dos Castillas. Esto supone el 9,4% del territorio nacional, lo que, en principio, podría considerarse como un factor positivo, ya que tal extensión permite una mayor variedad de recursos y, potencialmente, una población importante. Pero si bien es cierta la diversidad y amplitud del territorio, la población es escasa, en términos absolutos y relativos y esto plantea numerosos problemas de articulación e incluso de puesta en marcha de esos variados recursos.

3.1. La población a lo largo del siglo XX

En el último censo del 2001, la población de derecho, únicos datos disponibles por el momento, se cifra en 1.204.219 personas, con un ligero incremento respecto del registro de 2000 (1.186.849), lo que invalida la previsión del INE para el 2005, que estimaba un descenso considerable (figura 1). Ciertamente a lo largo del siglo XX el contingente poblacional de Aragón se ha incrementado, pero este crecimiento ha sido sensiblemente inferior al del conjunto de nacional, ya que si



en 1900 se censaron 813.135 habitantes, en la actualidad solo se cuenta con un 45% más, mientras en España ese crecimiento es de 121%, como queda reflejado en números índices (Figura 2). Así, el peso demográfico de Aragón en el total nacional es cada vez menor, pasando de un 5% al inicio del siglo XX a un 2,9% en 2001.



aragonés, y si ya a principios de la pasada centuria la provincia de Zaragoza superaba con creces la población de cada una de las otras dos, a comienzos del siglo XXI esta diferencia se ha hecho todavía mayor, pues Huesca y Teruel han decrecido respecto de 1900. De este modo, más del 70% de los aragoneses se concentran en tierras zaragozanas (cuadro 1).

Cuadro 1: POBLACIÓN PROVINCIAL

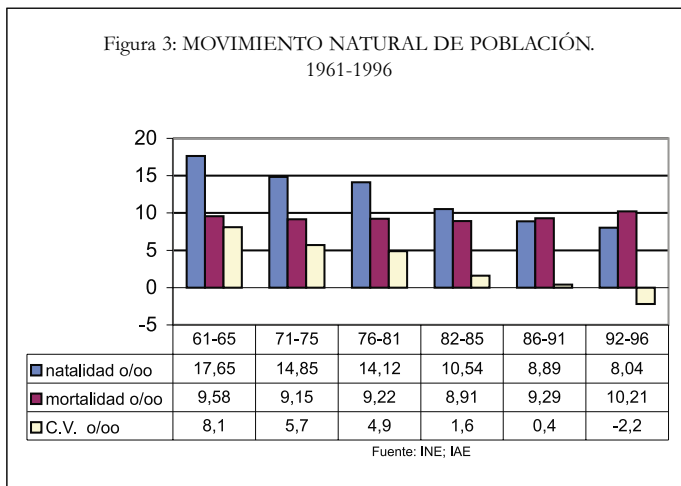
población provincias	% variación	% sobre total
	1900-2000	2001
Huesca	-16,30%	17,1
Teruel	-44,30%	11,3
Zaragoza	99,30%	71,6
Fuente: INE		

Esta lenta evolución y la diversidad provincial tienen distintas causas: por una parte, la dinámica natural y por otra la movilidad espacial.

3.2. La dinámica natural

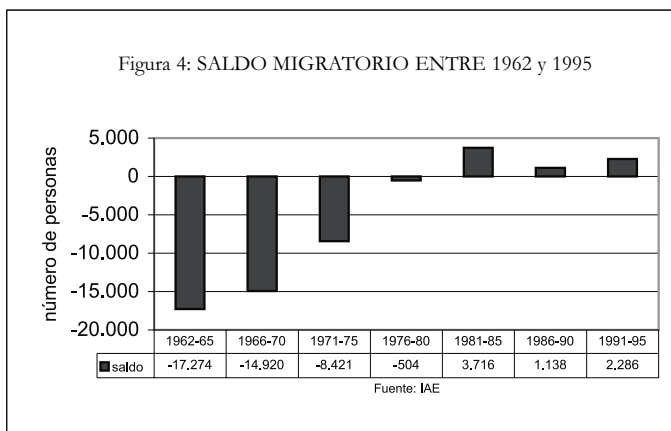
La dinámica natural es el resultado de unas tasas natalidad y fecundidad marcadamente decrecientes en las últimas décadas y una mortalidad que, después de una considerable reducción hasta los años ochenta, se ha incrementado ligeramente a causa del envejecimiento de la población, dando como resultado, hasta mediados de la década de los noventa, un índice de crecimiento vegetativo negativo, mientras en España, aunque también se ha producido un importante descenso de los nacimientos, dicho índice es todavía positivo (Figura 3). Datos más recientes muestran un pequeño repunte de la natalidad, posiblemente a causa de los hijos

de inmigrantes, pero todavía no es suficiente para remontar los datos negativos, ya que el índice de fecundidad que era de 2 hijos por mujer en 1980, se sitúa en 0,93 en 1.999.



3.3. La movilidad espacial

En cuanto a la movilidad espacial, es necesario distinguir la extra-regional de la intra-regional. La emigración exterior ha afectado históricamente a Aragón, aunque en menor medida que a otras zonas, pero es ésta la que le ha restado población, diferenciando la emigración fuera de España y la que se produce hacia otras regiones españolas, que en realidad ha sido las más importantes.



Desde finales del siglo XIX hubo una corriente de emigrantes hacia el continente americano, pero no supuso una sangría significativa, aunque la cifra concreta no es fácil de precisar (Bielza, 1977). Después de la guerra civil, en cuyo periodo se produjo también un exilio por causas políticas, se incrementan las salidas transoceánicas en busca de una mejor situación económica. Entre 1946 y 1970 se calcula en más de 8.300

personas las que partieron para aquellas tierras, la mayoría de las cuales no retornó. Es, sin embargo, más intensa la emigración hacia Europa, ya que afecta durante este mismo periodo a unos 29.500 aragoneses, aunque muchos de ellos emigraban temporalmente y otros volvieron a la región después de la crisis económica de principios de los setenta. En todo caso las salidas más numerosas, tanto a América como a los países europeos, se registra entre 1959 y 1962.

La verdadera sangría en la población aragonesa se debe a la emigración hacia otras regiones españolas, especialmente Barcelona, Madrid, País Vasco y Valencia, con mayor oferta de trabajo, abarcando las décadas de los sesenta y setenta y prolongándose con mucha menor intensidad hasta el momento actual. Ciertamente, también hubo inmigración y retornos, pero no compensaron la pérdida demográfica, de modo que el saldo fue claramente negativo hasta los noventa, mermando en algo más de 35.000 aragoneses el contingente regional. Como factor igualmente negativo hay que añadir que los emigrantes han sido, en su mayoría, gente joven, de modo que no solo se ha perdido esa población activa, sino también los hijos que hubieran tenido y que han nacido fuera. Solo en las dos últimas décadas hay un cambio de signo, con un modesto saldo positivo de unas 6.000 personas (Figura 4), que posiblemente deba contabilizarse en algo más a partir de la llegada de unos 30.000 inmigrantes africanos y latinoamericanos, aunque tan solo algo más de 12.000 extranjeros están empadronados (Gavín, (coord.) 2002), ya que se aprecia un ligero incremento de la población aragonesa en cifras absolutas entre 1991 y 2001.

Si las migraciones exteriores han contribuido al lento crecimiento de la población aragonesa, a su baja natalidad y al envejecimiento, los movimientos espaciales intra-regionales han modificado el reparto de la población, provocando el desequilibrio actual. La política económica, supuestamente regional, de los Planes de Desarrollo, que se inician en 1964, define una serie de Polos de Desarrollo, que debían actuar como “mancha de aceite”, según las teorías al uso, permitiendo expandirse a la industria, actividad que se considera motor de ese desarrollo, y junto a ella a los servicios, por todo el territorio a partir de esos focos. La agricultura queda marginada, pese a la importancia que tenía en el conjunto nacional en esas fechas y la necesidad de reestructurarse y modernizarse. Por el contrario, es el medio rural, fundamentalmente agrícola, el que va a aportar mano de obra e incluso capitales a la industrialización. Este proceso, que provoca un éxodo rural masivo, que ya se había iniciado en la posguerra, hacia los núcleos urbanos y especialmente hacia los Polos citados, afecta también a Aragón, ya que la ciudad clave, que habrá de movilizar la economía regional, es Zaragoza. A lo largo de dos décadas, y todavía hoy, si bien con mucha menos intensidad, el flujo migratorio interno converge en la capital aragonesa, aunque también las otras capitales provinciales reciben inmigrantes de su entorno. Entre 1950 y 1980 cambian de domicilio, dentro de Aragón, unas 450.000 personas y si es importante el movimiento intraprovincial, lo es más el que se produce hacia Zaragoza desde toda la región, incluida su propia provincia. En las dos décadas siguientes la movilidad se atenúa, pero entre 1981 y 1995 todavía afecta a algo más de 185.000 personas y sólo Zaragoza presenta en todo el periodo saldos positivos (Cuadro 2).

Cuadro 2: SALDOS MIGRATORIOS. 1962-1995

años	Huesca	Teruel	Zaragoza
1962-65	-6417	-21144	10017
1966-70	-7814	-15203	8093
1971-75	-5412	-18640	7728
1976-80	-2276	-3083	4855
1981-85	-1715	-902	6343
1986-90	-460	-3327	5225
1991-95	874	-1485	2797

Fuente: Instituto Aragonés de Estadística (IEA)

3.4. La estructura de la población

Las consecuencias de la evolución de la dinámica natural y espacial se manifiestan en dos aspectos: en primer lugar en la estructura demográfica; en segundo lugar en el sistema de asentamientos y la organización espacial.

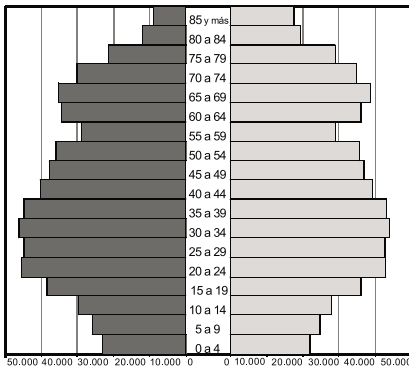
Respecto de la primera cuestión, las pirámides de edades son fiel reflejo de la actual situación demográfica por edad y sexo (Fig. 5). En la que recoge la estructura del conjunto de Aragón puede apreciarse todavía la muesca resultante de la emigración exterior, y también el descenso de la natalidad, el alargamiento de la vida y cierta disimetría por sexos en algunas de las barras, especialmente las de edad más avanzada. Las de Zaragoza y Huesca son bastante similares en su forma, salvada la distancia del total de población que reflejan y con un carácter más ahusado en la de Huesca, lo que indica mayor grado de envejecimiento. La de Teruel, casi una pirámide “en cremallera”, pone de relieve lo exiguo de su población y lo mucho que la emigración ha afectado a la provincia. A escala comarcal o municipal estas diferencias se agudizan, ya que varias comarcas tienen esta pirámide “en cremallera”, y hay municipios en los que, incluso, no existe población en alguna de las barras de edad, especialmente en las de niños, y se aprecia una diferencia más marcada entre sexos.

La estructura por edades de la población, que queda patente para las tres provincias y el conjunto regional en la figura 5, subraya lo que expresan las pirámides de edades. No son menos significativos algunos de los indicadores que habitualmente se utilizan para mostrar la situación de una población. El grado de envejecimiento, la tasa de masculinidad, el índice de reemplazamiento y la tasa de dependencia ponen de relieve los problemas a los que se enfrenta la región, problemas que se agudizan todavía más en algunas comarcas.

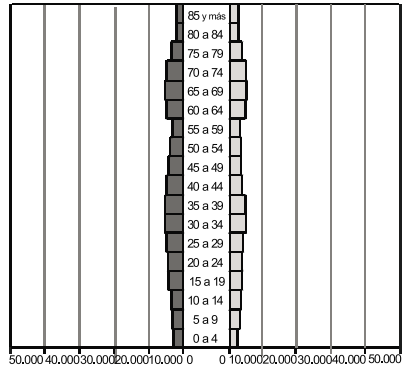
De entre los indicadores citados destaca el grado de envejecimiento y su incremento en la última década, pues si en el censo de 1991 se cifraba en 17,8% la población de más de 65 años respecto del total, en el año 2000 se ha elevado a 20,8%, algunos puntos por encima de la media española, no obstante estar el país en su conjunto envejecido. Y con ser este un índice elevado, todavía es mayor en algunas comarcas y municipios, donde puede superar el 30% e incluso no haber gente de menos de 15 años. Esta escasa proporción de jóvenes compromete, evi-

Figura 5: LA ESTRUCTURA DE LA POBLACIÓN

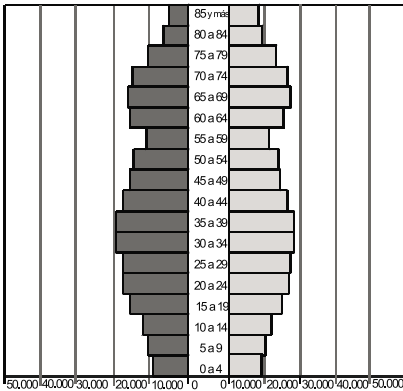
Aragón



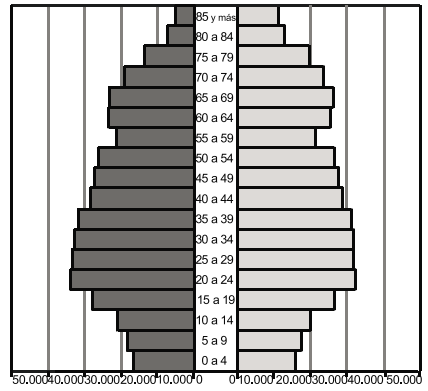
Teruel



Huesca



Zaragoza



Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE), 1998

dentamente, el índice de reemplazamiento, que si en 1991 estaba ya en 1,2 (en España era de 1,4), en el 2000 ha descendido a 1, mientras el grado de dependencia de la población no activa (jóvenes y ancianos) respecto de la activa se mantiene en torno a 51, algo más que la media del país. Es también sintomático el índice de masculinidad, aunque en general se le da menos importancia. La tendencia natural es un predominio de la población femenina sobre la masculina y cuando esto no ocurre es, habitualmente, una consecuencia de la emigración. En Aragón, considerada la población globalmente, sigue habiendo un predominio de mujeres, pues el índice citado es de 96,9, pero es algo más alto que el nacional, cifrado en 95, y en la mayoría de las comarcas, donde el carácter rural se mantiene todavía y

la emigración ha sido muy fuerte, supera esta cifra. Las zonas con mayor dominio masculino sobre el femenino son el Sobrarbe y el Prepirineo zaragozano, con centro en Sos del Rey Católico, cuyos índices rebasan 110.

Cuadro 3: ESTRUCTURA DE LA POBLACIÓN POR EDADES

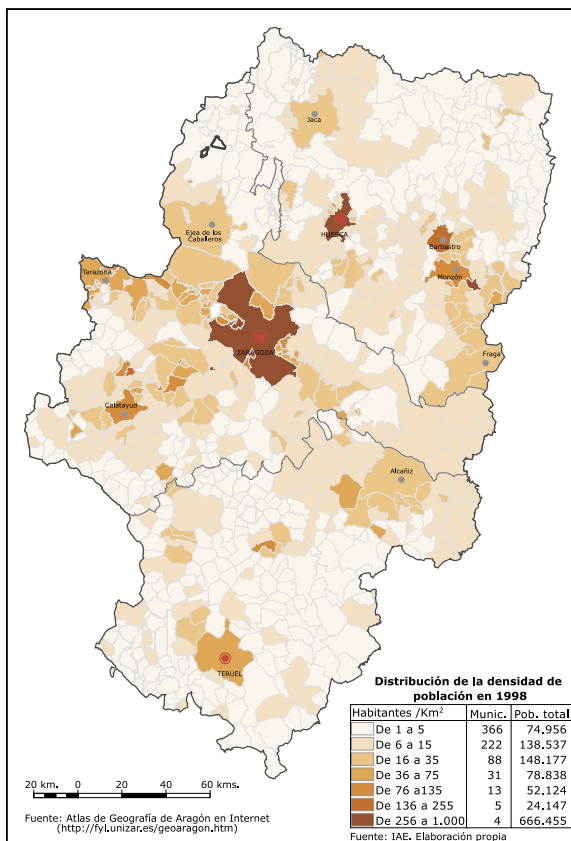
zonas	Aragón		Huesca		Teruel		Zaragoza	
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
0 a 14	154	13,0	26	12,7	18	13,3	109	13,0
15 a 64	783	66,2	131	63,8	83	60,4	570	67,7
65 y más	246	20,8	48	23,6	36	26,3	182	19,3
total	1.183	100	205	100	137	100	841	100

Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Datos absolutos, en miles

4. LA DENSIDAD DE POBLACIÓN Y LA RED DE ASENTAMIENTOS

Se ha señalado más arriba que la segunda repercusión de la dinámica natural y espacial tiene clara incidencia en el territorio y se apuntó, al principio del anterior apartado, que siendo relativamente extensa la región, ya que supone el 9,4% del país, sólo acoge al 2,8% de sus habitantes. La consecuencia de tan escasa población es una baja densidad

Mapa 1: Distribución de la densidad de población. 1998.



con tan solo 25 habitantes por Km2, cuando la media española, que no es una de las más elevadas de la Unión Europea, es de 79. A esto hay que añadir que no existe un reparto homogéneo, siendo el rasgo más característico de esta región el desequilibrio. Así, frente al escaso número de municipios con más de 50 o más de 100 habitantes por Km2, en amplias zonas no se alcanza la media regional y hay sectores cuya densidad demográfica, inferior a 5 habitantes por Km2, es típica de los desiertos (Mapa 1).

La estructura de la red de asentamientos o red urbana es también consecuencia de esto, y aunque en este momento no están disponibles los datos desglosados del Nomenclador, que ofrece una imagen más precisa de esa red, el reparto municipal de la población es suficientemente significativo: al iniciarse el siglo XXI el 72,4% de los municipios tienen menos de 500 habitantes y solo el término municipal zaragozano supera los 100.000.

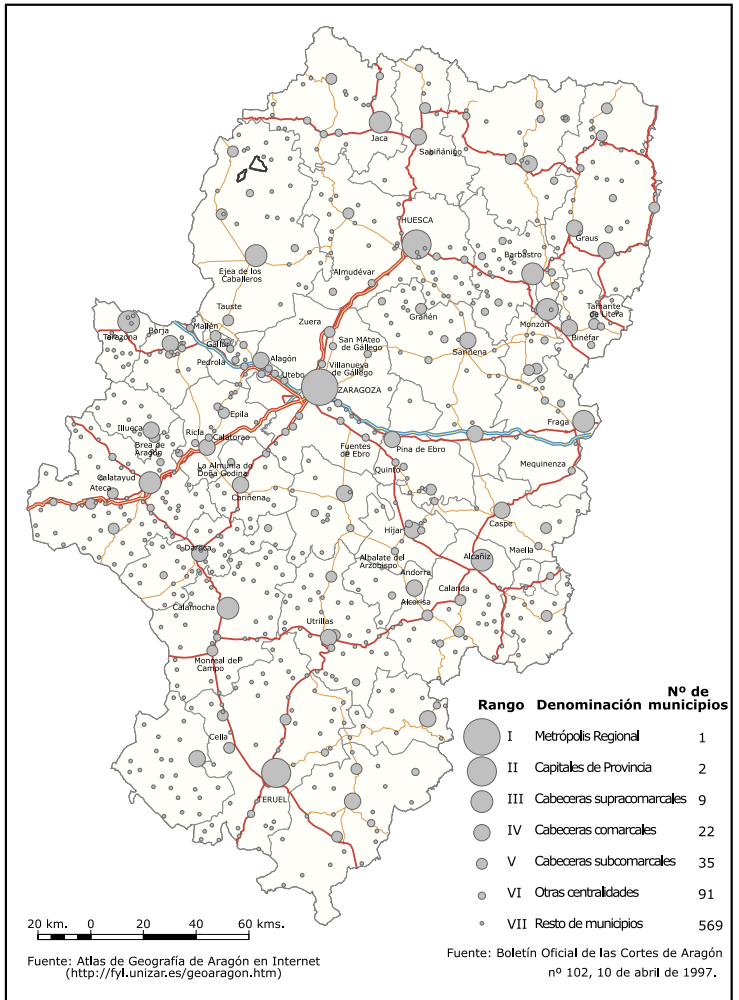
Cuadro 4: ESTRUCTURA DEL POBLAMIENTO

grupos por tamaño	Huesca		Teruel		Zaragoza		Aragón	
	% nº	% P	% nº	% P	% nº	% P	% nº	% P
<100	7,4	0,5	31,4	3,2	20,5	0,4	20,4	0,8
101-500	63,9	14,5	49,2	19,2	46,9	3,9	52,3	7,5
501-1.000	12,9	8,7	10,6	12,5	12,3	3,0	11,9	5,0
1.001-2.000	10,4	13,6	4,7	10,8	10,3	4,8	8,5	7,0
2.001-5.000	2,0	6,3	3,0	15,7	6,5	6,2	4,1	7,3
5001-10.000	1,0	8,2	0,4	5,8	1,7	3,7	1,1	4,7
10.001-20.000	2,0	25,9	0,4	9,9	1,4	6,6	1,2	10,3
20.001-50.000	0,5	22,4	0,4	22,9	0,0	0,0	0,3	6,4
50.001-100.000	0,0	0	0,0	0	0,0	0,0	0,0	0,0
>100.000	0,0	0	0,0	0	0,3	71,3	0,1	51,1

Fuente: IEA. Censo de Población 2001. % sobre total del nº de municipios y la población (P)

De hecho, las tres cuartas partes de la población se asienta en el Valle del Ebro y la jerarquía urbana está claramente desestructurada (Mapa 2), con un enorme salto entre el municipio de la metrópoli regional, Zaragoza (614.905 habitantes en el último Censo), y los de las siguientes ciudades según tamaño, que son las capitales provinciales (Huesca, 46.243 y Teruel, 31.158), siendo la diferencia aún mayor respecto de las cabeceras comarcales más importantes (Cuadro 4), ya que solo nueve superan los 10.000 habitantes. Este sistema urbano plantea numerosos problemas en la organización de los servicios y la red de comunicaciones, con unos índices de accesibilidad muy bajos en algunas zonas, unas carreteras con deficiencias y un ferrocarril marcadamente insuficiente, pues solo la conexión Barcelona-Zaragoza-Madrid es realmente adecuada. Más adelante se volverá sobre este tema.

Mapa 2: Categoría de los núcleos de población



5. LA POBLACIÓN ACTIVA Y SU ESTRUCTURA SECTORIAL

5.1. La población potencialmente activa y realmente activa

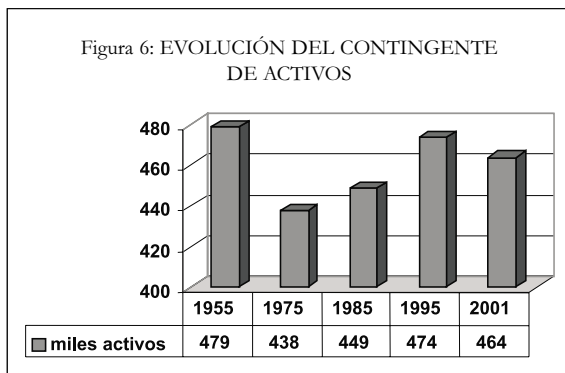
La estructura de la población condiciona también el mercado de trabajo y si no cambia radicalmente la dinámica, permite prever un verdadero colapso dentro de algunos años (Frutos, 2001). Ciertamente, hay otros factores que inciden en el contingente de población considerada activa: el mayor acceso a estudios superiores, los cambios de la edad de jubilación y la incorporación de las mujeres al mercado laboral. Pero no hay duda de que el punto de partida es la población potencialmente activa, esto es, la que tiene más de 16 años. En Aragón, en el primer trimestre de 2001 en la Encuesta de Población Activa (EPA) del INE se censaban, en este grupo, cerca de un millón de habitantes, pero solo poco más de medio millón se registraba como activos, incluyendo los parados (cuadro 5).

Cuadro 5: ESTRUCTURA DE LA POBLACIÓN POTENCIALMENTE ACTIVA

provincias	ARAGÓN		HUESCA		TERUEL		ZARAGOZA	
	total	%	total	%	total	%	total	%
Población <16 años	995400	100	173900	100	113800	100	707800	100,00
ACTIVOS	468508	47,07	79702	45,8	52435	46,08	336371	47,52
Ocupados	409446	41,13	72394	41,6	47429	41,68	289623	40,92
Parados	59062	5,9	7308	4,20	5006	4,40	46748	6,60
INACTIVOS	714012	52,9	127093	73,08	90557	79,58	496362	70,13

Fuente: INE. Encuesta de población activa, primer trimestre 2001

La población realmente ocupada es, en el año 2001, el 38,5% del total, unas 15.000 personas menos que en 1955, a pesar de que en esta última fecha era menor el número de habitantes (figura 6). Y si en los datos globales de la región una parte de esta caída puede explicarse por la citada incorporación de un mayor número de jóvenes al estudio y por el alza de la edad laboral de los 14 a los 16 años, en las provincias de Huesca y Teruel y especialmente en esta última, la realidad pone de manifiesto una pérdida de mano de obra que dificulta seriamente cualquier programa de desarrollo. Porque si en 1989 los turolenses de más de 16 años eran 125.900 y la población activa sumaba 52.700 personas, en el momento actual son, respectivamente, 113.800 y 52.435, de los que al menos 600 trabajan fuera de la provincia. Si se desciende al nivel comarcal se puede apreciar más claramente el problema existente. Algunos ejemplos pueden ilustrar esto: en Ribagorza la pérdida de población potencialmente activa entre 1981 y 1991 es de un 12,6%, cifra similar a la que afecta a Monegros; en Calamocha hay un 15,5% menos de gente en este segmento de población en el mismo periodo, en Daroca, un 18,8% y en el Maestrazgo, un 23,8% menos (Frutos, 1998).



La incorporación creciente de las mujeres al mercado laboral ha permitido que la caída de la población activa en cifras absolutas no sea más importante, y ello a pesar de que todavía en la EPA de 2001 son sólo el 38,8 % del total y registrarse un claro incremento en el último decenio, ya que en 1990 ese porcentaje era el 31,7%.

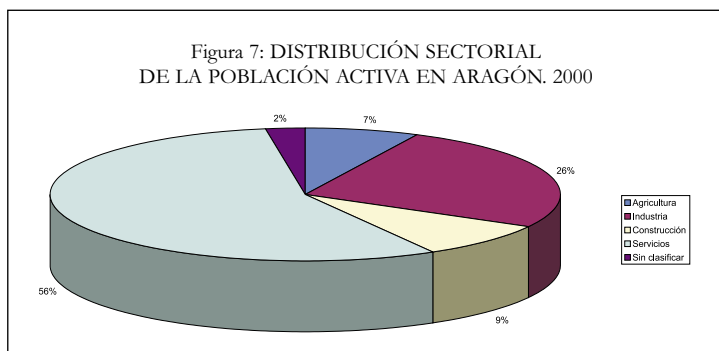
Respecto de la población considerada inactiva económicamente, queda patente el envejecimiento demográfico en el hecho de que el 42% sean jubilados y solo el 18,1%

estudiantes. Bajo el epígrafe “sus labores”, que afecta esencialmente a la población femenina, se agrupa más de 172.000, el 35% de los inactivos.

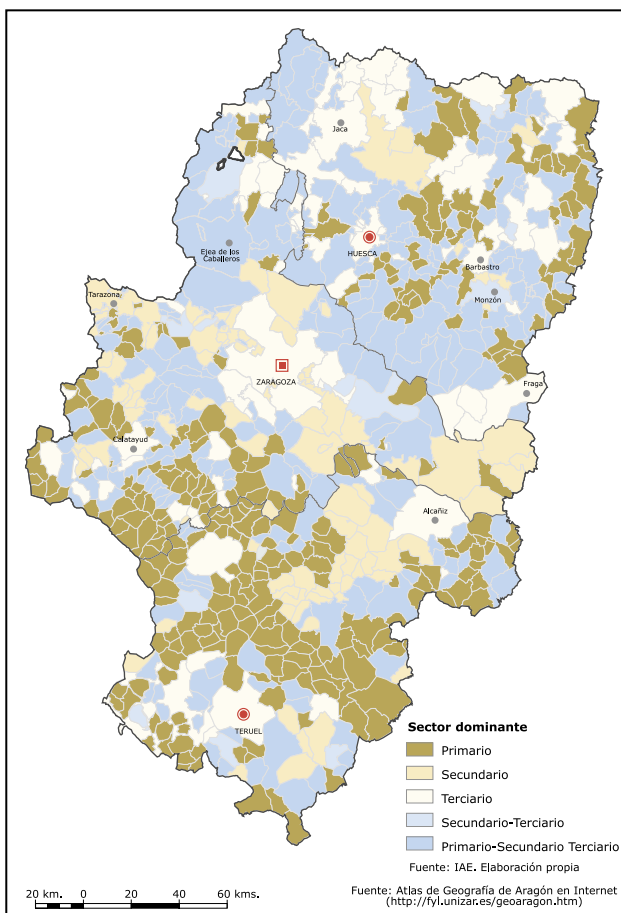
La cualificación de estos recursos humanos es también clave para el sostenimiento de la actividad económica, la adecuación de la oferta y demanda de empleo y el buen uso de los recursos. En Aragón el grado de cualificación ha mejorado en los últimos decenios al instaurarse la escolarización obligatoria hasta los 16 años e incrementarse el número de los que acceden a estudios medios y superiores. No obstante, la situación regional es heterogénea, como ocurre con cualquier otro de los factores que se analicen. Zaragoza se encuentra en cabeza, lo que no resulta raro, tanto por la mayor concentración de población y centros de enseñanza como por la oferta de trabajo cualificado. Huesca presenta cifras muy próximas y Teruel se queda rezagado (Larramona y Pueyo, 2001). Así, si en Aragón en 1991 la media de población sin estudios de más de 10 años era de un 17,3%, en Zaragoza era de un 15,2, en Huesca de un 19,5 y en Teruel de un 26%, alcanzándose en algunas comarcas valores de más de 20 y más de 30%. En el extremo opuesto, los titulados con estudios de tercer grado (universitarios medios o superiores) suponen, en la región, un 7,5%, llegando en Zaragoza al 8% y quedando por debajo de la media en Huesca y Teruel, con el 7 y 4,9% respectivamente, mientras en una buena parte de las comarcas no se alcanza el 5 %.

5.2. La estructura de la población activa como resultado de la utilización de los recursos

Población y recursos permiten poner en valor el territorio, de modo que los desequilibrios demográficos y los problemas estructurales son realmente una rémora para una adecuada organización espacial y económica de la región. Aragón posee variados recursos, naturales, económicos, técnicos y culturales cuya explotación ha configurado el perfil económico de la región y la diversidad comarcal. Hasta los años cincuenta la agricultura, apoyada en las potencialidades que ofrecía el medio físico, la tradición técnica y cultural y la abundancia de recursos humanos en las zonas rurales, fue la actividad básica. En la segunda mitad del siglo XX esta situación cambia y actualmente poco más del 7% de los activos son agricultores. Por el contrario se han desarrollado los otros sectores, la industria, de la mano de los citados Planes de Desarrollo a partir de los años sesenta y los servicios, en relación con el cambio estructural de la economía y la evolución de la sociedad, sumando hoy el mayor contingente de activos (Figura 7). Sin embargo el reparto sectorial de la población activa que muestra el conjunto de Aragón no es homogéneo. Todavía



hay numerosas zonas en las que la actividad agrícola es dominante y la concentración de la población en el valle del Ebro tiene su reflejo en la concentración de industrias y servicios en la misma zona. (Mapa 3).



Mapa 3: Perfil económico en 1991

6. EL MEDIO FÍSICO Y LA VARIEDAD POTENCIAL DE RECURSOS

Si los recursos humanos, ya analizados, los económicos y financieros o los recursos técnicos son fundamentales para explicar la actual organización de un territorio, el potencial que ofrece el medio físico es no menos importante, pues permite asentar las bases de un desarrollo endógeno. En las siguientes páginas se considerarán estos recursos naturales y algunas de las facetas de su aprovechamiento en la región, ya que los otros factores han de ser objeto de otra ponencia.

El relieve, el clima, los suelos, la vegetación, la fauna y las aguas componen, en sus diversas combinaciones, el marco natural de la región y la variedad de paisajes y de posibilidades que afectan de uno u otro modo a las comarcas. También establecen condiciones, limitando usos y aprovechamientos, confiriendo diversos grados de es-

pecialización y haciendo necesario el uso de determinadas técnicas e inversiones para ponerlos en valor.

6.1. El relieve y los recursos litológicos

Que Aragón participe de las tres grandes unidades topográficas y geomorfológicas que configuran el valle del Ebro ofrece la posibilidad de variados recursos minerales y paisajísticos, agropecuarios y forestales, y una red fluvial importante cuyo uso ha sido históricamente y sigue siendo en la actualidad, primordial para el desarrollo de la región.

En el norte, es aragonés el sector central de los Pirineos, que constituye el tramo más elevado y masivo de la cordillera, aunque como se ha dicho al hablar del carácter fronterizo de la región, no forman una barrera impenetrable pero sí dificultan la comunicación tanto con Francia como entre sus valles. Esta cadena de formación alpina, y por tanto de formas jóvenes, culmina en los 3.404 m del Aneto y rebasa en muchos otros picos los 3000 o los 2.500 metros de altitud, conservando todavía vivo algún glaciar, de las extensas lenguas que lo entallaron en las diversas glaciaciones, y manteniendo nevadas sus cumbres buena parte del año, lo que ha permitido la instalación de estaciones de esquí, de las que hablaremos más adelante. Los ríos que nacen en estas montañas descienden hacia el Ebro en valles paralelos, con la excepción de la depresión intrapirenaica, recorrida por el Aragón, que se abre hacia Navarra, ofreciendo a sus habitantes desde hace muchos siglos tierras de cultivo, pastos para el ganado y bosques que han sido explotados para madera y leña. Estos afluentes aportan una importante cantidad del agua de la cuenca.

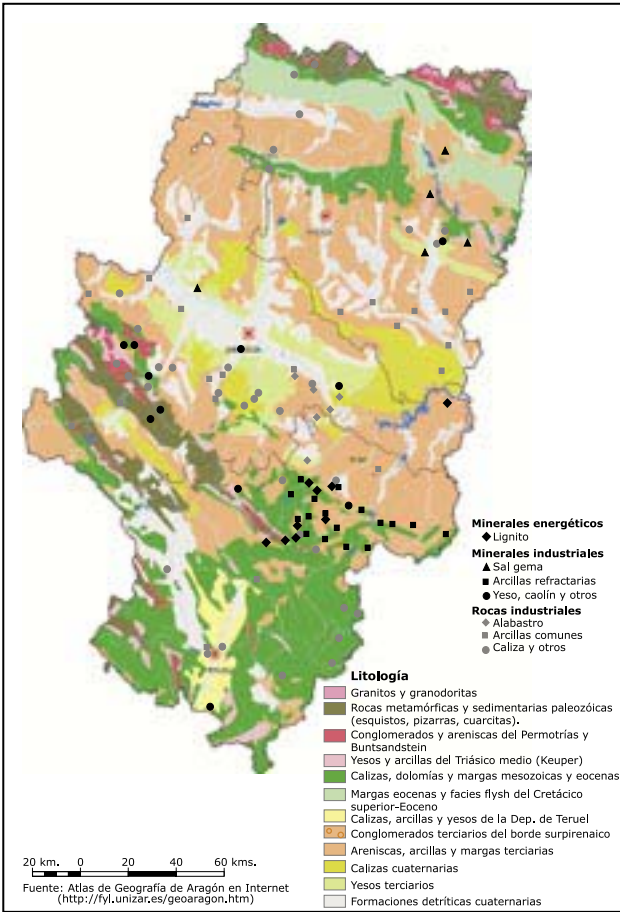
En el sur, las tierras aragonesas abarcan el sector central y oriental del Sistema Ibérico, hasta el límite con Valencia. Es un espacio muy compartimentado, con sierras, altiplanos y valles poco entallados, en general, que abren vías naturales hacia el corazón de la meseta y hacia las costas levantinas. El punto más alto de esta cadena montañosa, el Moncayo, con sus 2.315 metros, es también aragonés, y las sierras orientales de Gudar y Javalambre destacan igualmente con altitudes en torno a los 2000 metros. Su menor elevación y su situación más meridional le confieren un marcado carácter de montaña mediterránea, con paisajes distintos a los del Pirineo, con un mayor uso agrícola a pesar de las limitaciones climáticas, pero también con zonas de pastos y bosques.

Entre ambas zonas montañosas se extiende la depresión del Ebro, cuenca sedimentaria terciaria modelada por la erosión, cuyo punto más bajo es el talweg del Ebro, a unos 200 metros sobre el nivel del mar. Topográficamente se distinguen los piedemontes o somontanos adosados a las sierras, formados por glaciares más o menos disecados y pequeñas cuencas erosivas u “hoyas”, los valles de los ríos, con su cortejo de terrazas, un rosario de “muelas”, pequeñas mesetas alineadas a ambos márgenes del Ebro, en las que se alcanzan hasta 800 metros de altitud y de cerros-testigo, que quiebran la monotonía de las llanadas más amplias.

La larga historia geológica ofrece una variada litología, desde los granitos, esquistos, cuarcitas o calizas primarias del Pirineo axial hasta las coberteras detríticas de glaciares y terrazas (Mapa 4) que encierran diversos recursos, aunque algunos de ellos no

parecen en la actualidad rentables económicamente. El gas del Serrablo, el hierro en diversos puntos de la región, pero especialmente en Sierra Menera (Sistema Ibérico), pequeñas cantidades de plomo, zinc, cobalto y níquel en el Pirineo, el lignito negro o hulla sub-bituminosa de las cuencas carboníferas turolesas y el pequeño yacimiento de Mequinenza, la antracita de Sallent de Gállego (alto Pirineo), y una amplia gama de minerales no metálicos (yeso, sal, caolín, sepiolita, arcilla refractaria, barita, ocre) y rocas industriales (alabastro, piedras ornamentales y de construcción, como las calizas, granitos, pizarras, areniscas, cuarcitas, arcilla común, grava...) constituyen el patrimonio litológico aragonés.

El gas serrablense está agotado actualmente (hoy el yacimiento es un almacén estratégico). El hierro, que alimentó desde Ojos Negros la siderurgia de Sagunto, dejó de explotarse en 1986, a raíz de la reconversión industrial, creando un problema social y económico en una zona, donde las posibilidades de trabajo estaban muy polarizadas. Los restantes minerales metálicos no cumplen las mínimas condiciones de rentabilidad. El carbón pirenaico tampoco se explota actualmente y el turolense, que ha dado nombre a una comarca durante mucho tiempo, está en decadencia tras la fase de reconversión de

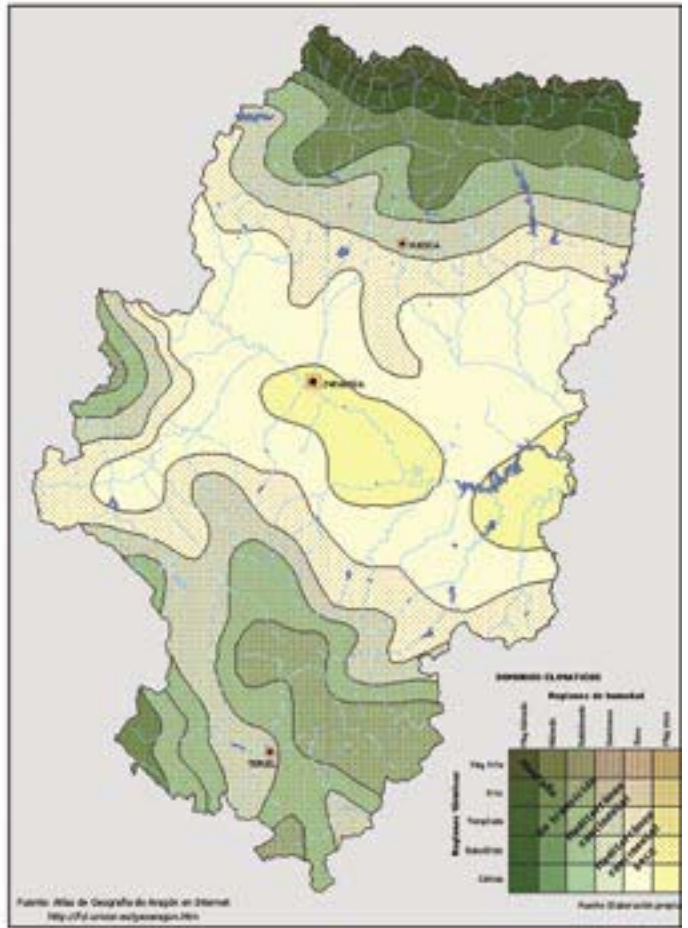


este sector minero en España. Sin embargo ha permitido la instalación de centrales térmicas a pie de mina que explota ENDESA, emplazadas en Andorra –la más potente–, Escucha y Escatrón, que aportan el 39 % de la potencia eléctrica instalada en Aragón. Esta importante producción eléctrica se suma a la de otros orígenes, que se citará más adelante, convirtiendo la región en un foco de exportación de energía.

Frente al panorama tan poco grato de la minería del carbón, del hierro y de otros metales, los minerales no metálicos y las rocas ornamentales y para la construcción ofrecen una visión más optimista, pues son recursos que se explotan, generalmente en canteras a cielo abierto o graveras fluviales, con alguna excepción, como la sal gema de Remolinos, que se extrae de galerías cubiertas, proporcionando materias primas a una gama variada de industrias, desde las tradicionales fábricas de ladrillos y tejas hasta las cementeras. En cuanto a su importancia a escala nacional, destaca el alabastro, extraído sobre todo en el Bajo Martín. En algunas comarcas rurales hay proyectos amparados en la iniciativa LEADER para activar y transformar estos minerales. En total, según datos de 2001 (IAE), funcionaban en Aragón 124 empresas extractivas y 323 que elaboran minerales no metálicos, con algo más de 4.500 empleos, el 3,3% del total del trabajo industrial, y una aportación del 4% aproximadamente del VAB del sector.

6.2. La variedad climática como condicionante

Aragón, por su situación en latitud y longitud, por su relieve y por su alejamiento del mar presenta una variedad de matices climáticos, cuyo rasgo común es el carácter mediterráneo de veranos secos. En función de los factores aludidos las precipitaciones varían desde los 2000 mm de media anual en el alto Pirineo hasta los menos de 300 mm de la zona menos lluviosa de la depresión del Ebro. Estas precipitaciones muestran una alta irregularidad interanual y estacional, con periodos largos de sequía frecuentes tormentas desde finales de la primavera hasta principios del otoño y nieve en las cumbres durante varios meses al año, con escasa presencia en altitudes inferiores a 1500 metros. Las temperaturas medias anuales también muestran alguna diversidad, variando entre los 12° en las tierras altas de Huesca y Teruel e incluso menos en las cumbres, y los 16 de las zonas más bajas. La fuerte amplitud térmica, con máximas que pueden superar los 40 ° y mínimas de -20°, es también un rasgo propio de la continentalidad, siendo mas acusada en Teruel que en el resto de la región. Otro aspecto característico de esta zona es la alta frecuencia con la que sopla el viento, especialmente en el Valle del Ebro, predominando el típico cierzo, del cuarto cuadrante, frío o fresco y seco, ocupando un segundo lugar el bochorno, del segundo cuadrante, más húmedo y cálido. Las calmas pueden cifrarse en un 25%, aunque su reparto es irregular en el territorio. La insolación alcanza valores de más de 2650 horas anuales en el centro de la región. En síntesis, puede decirse que el Pirineo tiene veranos suaves e inviernos fríos, la depresión del Ebro veranos cálidos e inviernos fríos y las tierras del sistema Ibérico, veranos calurosos e inviernos muy fríos (Mapa 5).



Mapa 5: Síntesis climática

El clima condiciona determinadas actividades humanas, favoreciendo algunas de ellas y limitando otras. La agricultura tiene fuerte relación con las precipitaciones y temperaturas, tanto porque influye en las producciones que mejor se adaptan a esta zona y por tanto en los usos del suelo, sean su destino el cultivo, la cría de ganado o la explotación forestales, como por la necesidad de regadío en la tierra llana o la calidad de las frutas, uva y plantas forrajeras a causa del elevado número de horas de sol. Pero como el suelo y el relieve también juegan un papel importante, se hablará de ello más adelante. Igualmente algunas de las actividades de ocio requieren condiciones climáticas específicas, como el turismo de invierno, pero influyen otros factores a los que se aludirá. De un modo más directo puede relacionarse el creciente potencial de energía eólica con la frecuencia y velocidad del viento. Desde hace un par de decenios ha proliferado la instalación de aerogeneradores en muelas, cerros y altozanos, de modo que hoy existen 22 parques eólicos, todos ellos en la provincia de Zaragoza, ubicados en La Muela - donde se instaló el primero en 1987-, Borja, Remolinos, Muel, Tauste, Tarazona, Rueda de Jalón Torres de Berrellén y Pedrola, y hay una larga lista de solicitudes, por lo que la

DGA acaba de establecer una moratoria a causa de la insuficiencia de las conexiones. En conjunto este tipo de energía supone el 6% de la producida en Aragón (Figura 8).

6.3. la diversidad biogeográfica

Relieve, litología y clima se conjugan para ofrecer una variada gama de suelos, con distintas potencialidades, desde los pardo-forestales sobre rocas ácidas y pardocalizos a las xerorendsinas o los suelos salinos en la árida depresión central o los poco evolucionados suelos de las terrazas fluviales. La antigua acción humana sobre estas tierras ha modificado muchos de estos suelos, a veces degradándolos por tala, sobreexplotación y erosión, a veces conservándolos y mejorando su fertilidad. A la larga historia agraria de Aragón se debe la existencia actual de amplias zonas los suelos antropizados.

Como resultado de los factores físicos citados la vegetación, aunque muy retocada por el hombre, ofrece características propias en cada sector, alojando igualmente una variada fauna. El bosque, acantonado hoy en las zonas de montaña y algunas riberas, presenta formaciones distintas: la eurosiberiana en las zonas más húmedas, con dominio de frondosas (hayas, robles) y coníferas de altura (abeto, tejo, pino silvestre) y en sectores de las sierras Ibéricas, con menos precipitaciones, el pino rodeno (Albarracín) o el pino negro (Gudar), que está en su límite meridional; en las áreas más secas, de dominio mesomediterráneo, crece el bosque esclerófilo de las durileñosas, el más modificado por la acción humana, con quejigo en el límite con el bosque húmedo, encina o carrasca como dominante, y algunas coníferas resistentes, como el pino albar o la sabina. Hay también amplias áreas repobladas, especialmente en el Pirineo, en las que domina el pino laricio. El bosque ripícola original, formado por olmedas, que antaño fueron sotos adecuados para el ganado, prácticamente no existe, sustituido por los chopos de repoblación cuya madera se usa para la producción de pasta de papel, embalajes etc. Los bosque ha ofrecido tradicionalmente a los habitantes de la región madera, leña, frutos diversos y caza.

La degradación de la cobertera forestal ha hecho posible la extensión del matorral, desde los bojeriales de montaña a la garriga de romero de las tierras bajas. Los pastizales ocupan amplias extensiones, desde los pastos de tipo alpino por encima del nivel del bosque en el Pirineo hasta los esteparios del centro de la depresión. Esto ha permitido alimentar tradicionalmente una cabaña ganadera diversa, de vacas, ovejas y cabras, que utilizaban estos recursos naturales practicando la trashumancia o la trasterminancia, muy modificada en sus sistemas de cría actualmente. Finalmente pueden citarse los reductos de plantas halófilas, en las zonas endorreicas de suelos salinos.

Los espacios naturales, más o menos humanizados, constituyen hoy, además, un recurso complementario de tipo turístico, tanto por las características del paisaje como por la existencia de espacios y determinados tipos de fauna protegidos. Es significativo que el Parque Nacional de Ordesa-Monte Perdido, que se creó en 1918, reciba hoy un millón de visitantes y se hayan tenido que tomar medidas de carácter complementario en relación con el acceso y el uso de vehículos. También

el Sitio de San Juan de la Peña, que reúne la doble condición de patrimonio natural y cultural (histórico y artístico) recibe numeroso público y otro tanto pasa con el Moncayo y el parque de la Sierra de Guara, aunque aquí entran en juego otros factores, a los que se aludirá enseguida.

6.4. Las aguas como un recurso imprescindible

Si algo caracteriza la hidrología aragonesa es su relativa abundancia y su desigual reparto. Las aguas superficiales están jerarquizadas mayoritariamente hacia el Ebro, colector de la cuenca, que atraviesa Aragón en su curso medio, formando perezosos y cambiantes meandros de llanura que han modelado el paisaje del centro de la depresión, encajándose a la altura de Escatrón hacia el límite con Cataluña. Pero Aragón tiene también un pequeño sector de ríos levantinos con cuencas independientes, además de zonas endorreicas, pequeños lagos de origen glaciar y aguas subterráneas.

Los recursos hídricos fluviales, que son los que mayoritariamente se han utilizado en Aragón, suman unos 8.000 Hm³, de los que 7.500, corresponden al Ebro y sus afluentes, el 40% más o menos de total del caudal en la desembocadura. Aproximadamente la mitad de la cuenca del complejo hidrológico del Ebro es aragonesa.

Los ríos de la margen izquierda (el conjunto del Cinca-Esera-Noguera Ribagorzana, el Gállego y el Aragón) están bien alimentados, con caudales regulares y caudalosis bastante alta, ya que se originan en las zonas de mayor pluviometría y niviosidad de la región. Los tributarios que nacen en el Prepirineo, menos elevado y con menos precipitaciones, presentan un caudal más escaso, menor caudalosis y mayor irregularidad, pero todos juntos vierten a su colector una media de 5.900 Hm³, casi un tercio del caudal que el Ebro afora en Tortosa. Los afluentes de la margen derecha que se originan en el sistema Ibérico (Queiles, Huecha, Jalón, Huerva, Aguasvivas, Martín, Guadalope, Matarraña) son mucho más pobres de caudal y mucho más irregulares. Solo el Jalón, de amplia cuenca, tiene cierta envergadura, destacando entre sus afluentes el Jiloca. Pero, no obstante, todos ellos son importantes como recurso local.

El Ebro, colector de todas esta agua, registra en el aforo de Flix, límite con Cataluña, un caudal de 468,7 m³/seg. o lo que es lo mismo, 14.768 Hm³, su caudalosis es de 5,7 litros por segundo y Km² de cuenca vertiente y su irregularidad interanual, 6, con algunas crecidas extemporáneas muy importantes, como la histórica de 1617 o las recientes de 1952 (3.260 m³/seg. en Zaragoza), 1961 (4.130 m³/seg.) o 2003 (2.988 m³/seg.) y profundos estiajes en los largos periodos de sequía que son característicos del clima de esta zona.

Los ríos levantinos tienen caudales y regímenes semejantes a los otros que nacen en las sierras Ibéricas. El Turia afora en Teruel 167,3 Hm³ -4,67 m³/seg- y el Mijares, en El Terde, tan solo 37 Hm³ y 1,17 m³/seg. Anecdóticamente, puede citarse el Tajo, cuyo nacimiento está en la región, pero sale fuera de sus límites enseguida.

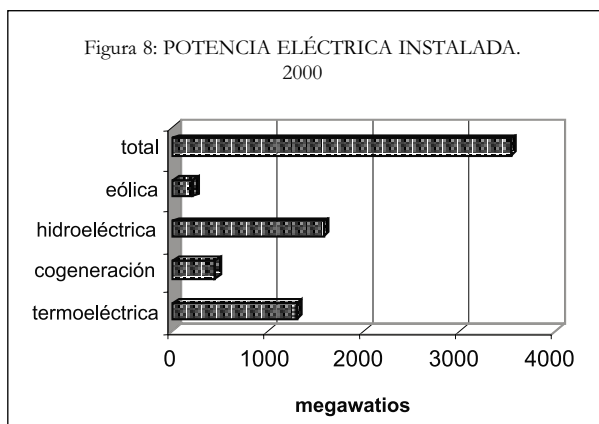
A estas aguas superficiales hay que sumar una larga lista de lagunas endorreicas, muchas de ellas salinas, de muy diverso tamaño, ubicadas en las depresiones de las tierras bajas: Cinco Villas, Monegros, Campo de Borja, Tierra de Belchite, Bajo

Aragón. Con carácter distinto, merece especial mención la Laguna de Gallocanta, importante humedal alojado en tierras del Sistema ibérico, foco de atracción de ornitólogos y curiosos durante la etapa de migración de aves, cuyo interés ha servido de base para un proyecto de desarrollo turístico. Otro tipo aguas superficiales son los lagos de origen glaciar o ibones, característicos del Pirineo, de los que se han cartografiado 158, muchos de ellos muy pequeños. Merecen cita aparte el Ibón Respumoso, por su mayor tamaño, y el de Ip, utilizado para producción de energía eléctrica.

Finalmente hay que considerar las aguas subterráneas, estimadas en unos 1900 Hm³, que se localizan en las zonas calcáreas del Pirineo o del Sistema Ibérico o en los depósitos aluviales. Su evidente conexión con las aguas superficiales y su explotación, bastante reciente en la región, hacen imprescindible su conocimiento, tanto en cantidad como sobre todo en el ritmo de recarga de los acuíferos y su calidad.

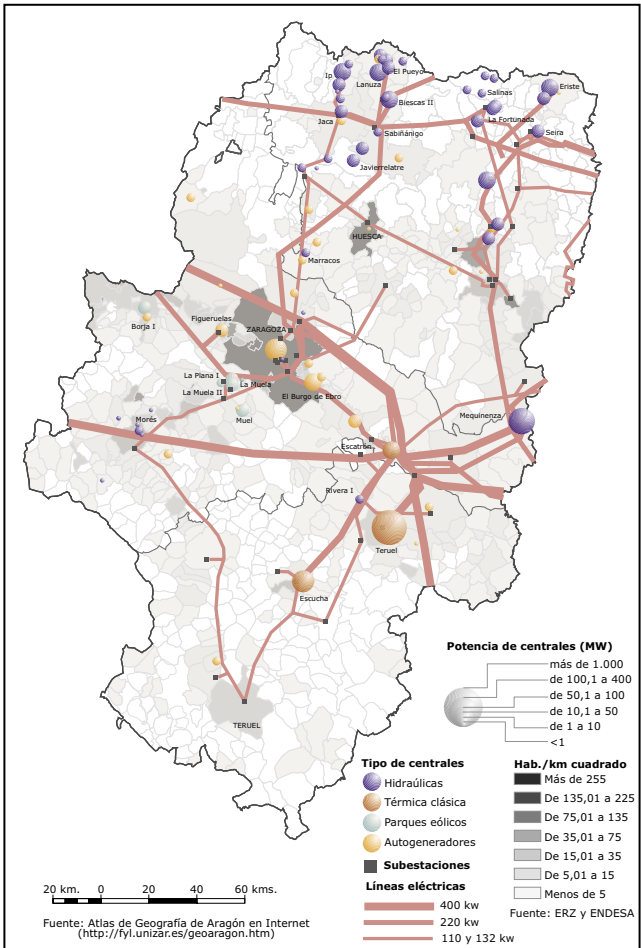
Este imprescindible recurso, cuya conquista, regulación y ordenación ha suscitado vivas polémicas, es utilizado para el consumo humano, para la industria y la producción de energía, para el turismo y otros servicios y para la agricultura, que acapara casi el 80% de la demanda. Las obras hidráulicas, necesarias para cubrir la creciente demanda humana, se han hecho cada vez más complejas al avanzar las técnicas. Se construyen ya desde la etapa romana, creándose una completa red de regadío y fuerza motriz en la edad media, ampliando las posibilidades de uso con la construcción del Canal Imperial a finales del siglo XVIII y reivindicando un plan ambicioso e integral desde finales del siglo XIX apoyado en las ideas regeneracionistas, encabezado por Joaquín Costa. A partir de 1926, fecha en que se funda la Confederación Sindical Hidrográfica del Ebro, dirigida por Lorenzo Pardo, continúa dicho plan, ampliado, aunque queda inconcluso hasta que la política hidráulica franquista lo pone de nuevo en marcha, sin que haya llegado por eso a su culminación (Bolea, 1978; Frutos, 1995). Esta larga historia de lucha por el agua, arraigada en la conciencia popular, llevó a los políticos de la etapa democrática a aprobar una resolución, conocida como Pacto del Agua, en 1992, que incluía un elevado número de embalses y otras construcciones complementarias, y que hoy está en entredicho ante una nueva visión de cómo debe utilizarse este recurso vital, en la línea de una nueva cultura del agua .

En el momento actual, de entre todos los usos no consuntivos, la producción eléctrica es el más importante (Figura 8). El 45% de los más de 3.500 Mw de potencia



instalada en la región procede de la hidroelectricidad. Los grandes pantanos que interrumpen el flujo natural de los ríos pirenaicos están destinados en su mayor parte a producir energía, que sumada a la termoeléctrica, eólica o de cogeneración rebasa ampliamente el consumo aragonés. Esta es una de las razones por las que en determinadas comarcas del alto Pirineo, lo mismo que en las cuencas mineras turolenses, el PIB per cápita es alto, falseando la disponibilidad real de la renta familiar. Porque salvo alguna excepción, que por otra parte atraviesa hoy por ciertas crisis, como el caso de la fabricación de aluminio en Sabiñánigo o la industria química de Monzón, la producción de hidroelectricidad no ha atraído a la industria a pie de central y el excedente de producción aragonés tampoco ha supuesto una oferta más barata para el conjunto de la industria o los servicios. (Mapa 6).

Ciertamente algunas empresas industriales que precisaban importantes cantidades de agua se han instalado en la región a favor de la existencia de este recurso. Uno de los ejemplos más característicos es el de la producción papelera, pero, en conjunto, la demanda industrial apenas supone un 5% de media en la región, como en toda la cuenca

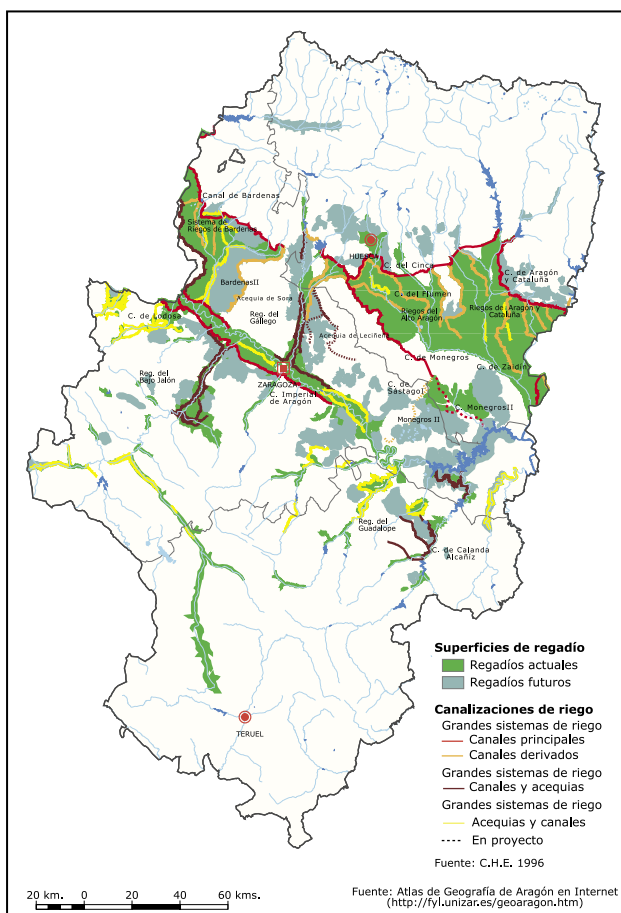


Mapa 6: Centros de producción e infraestructura de distribución eléctrica

del Ebro, aunque aquí, una vez más, se detectan los desequilibrios, pues ese valor relativo llega a ser del 14 % en el eje del Ebro y en algún afluente, como el Guadalope, en relación con el consumo de las centrales térmicas, mientras en muchas otras zonas apenas rebasa el 1 o el 2 % (Frutos, 1999).

Pero, como se ha apuntado más arriba, la actividad que en mayor medida hace un uso consuntivo del agua es la agricultura, no obstante que devuelva parte de los caudales que demanda al circuito general, con frecuencia con algún grado de contaminación. Aragón tiene hoy el 10% de sus tierras labradas puestas en riego y existen proyectos para ampliar su extensión (Mapa 7). También ha incrementado considerablemente la ganadería estabulada, igualmente consumidora de agua.

Podemos resumir lo expuesto hasta ahora diciendo que el agua es esencial para la organización y desarrollo de un territorio y Aragón posee ese recurso. Pero su distribución y empleo es desigual, con frecuencia hay un uso poco eficiente y la sociedad urbana y las actividades que desarrollo no contribuyen, precisamente, a mantener una excelente calidad. Es preciso, además, planificar cuidadosamente, para no llevar a cabo grandes



Mapa 7: Canales y regadíos

obras hidráulicas que puedan resultar superfluas, tanto porque el Plan Nacional de Regadíos no permita la ampliación proyectada por Aragón, como porque su impacto ambiental y social es enorme en las zonas de montaña.

7. LA DIVERSIDAD DE ACTIVIDADES ECONÓMICAS Y SU REPARTO ESPACIAL

En función de los recursos humanos y naturales, a los que se suman los técnicos, financieros y de oportunidad de mercado, se han desarrollado en Aragón las actividades que, en su dinamismo global y en su reparto territorial, ponen de manifiesto la estructura regional, no solo económica sino territorial, señalando una vez más desequilibrios y desajustes entre las comarcas. Brevemente haremos un repaso de estas cuestiones, poniendo énfasis en el enfoque geográfico.

7.1. La actividad agropecuaria, conformadora del paisaje humanizado

Si se ha mencionado ya el papel que juegan los factores físicos en la organización agraria del territorio, se concretarán aquí algunas de las características propias que se deben a la mano del hombre: a la larga ocupación del suelo y las tradiciones existentes, a la selección de plantas y animales en relación con los hábitos de consumo o con las recientes políticas agrarias, a su control de las técnicas y su capacidad de innovación, al deseo de conquistar nuevos mercados para sus productos y, en suma, a su capacidad para tomar decisiones. Y tales decisiones se encuentran en Aragón muy compartimentadas, ya que hay un fuerte predominio de explotaciones pequeñas y medianas (Cuadro 6), y aunque también existen grandes fincas, una parte importante de esas tierras son propiedad municipal o comunal, siendo su incidencia social y económica distinta que la que se deriva de la propiedad privada.

Cuadro 6: ESTRUCTURA DE LAS EXPLOTACIONES. 1999

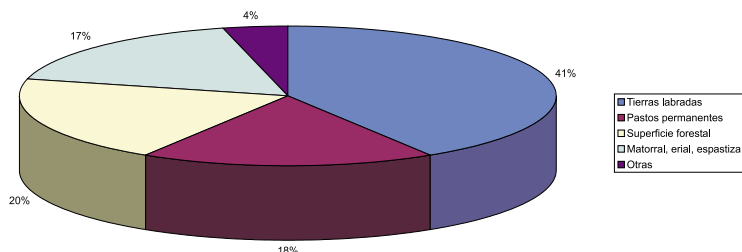
clases	número en %	has en %
hasta 5 has	42,4	1,5
de 5 a 20	26,5	5,5
de 20 a 50	14,5	23,5
de 50 a 100	8,1	11,1
más de 100	8,5	73,1

7.2. El uso de las tierras: cultivos, pastos, matorral y bosques

Sin duda desde una óptica económica la agricultura ha perdido el papel preponderante que tuvo hasta mediado el siglo XX, ya que, como se mencionó en anteriores apartados, la población ocupada en esta actividad es solo el 7,2% y su participación en el PIB es poco más del 6% (BBVA, 1997). Pero su expresión en el territorio es fundamental, pues el 95% de la superficie regional está censada como agraria. Las tierras labradas ocupan la parte más importante de los más de cuatro millones de hectáreas, compartiendo el resto, en proporciones bastante similares, los bosques, el matorral y los pastos, a cuyas características se hizo referencia más

arriba. Hay que añadir una pequeña porción de tierras improductivas, que son rocas desnudas, pedregales, etc, a lo que se suman los caminos rurales, aguas y pequeñas construcciones funcionales (Figura 9).

Figura 9: EL USO DE LAS TIERRAS EN ARAGÓN. 1999



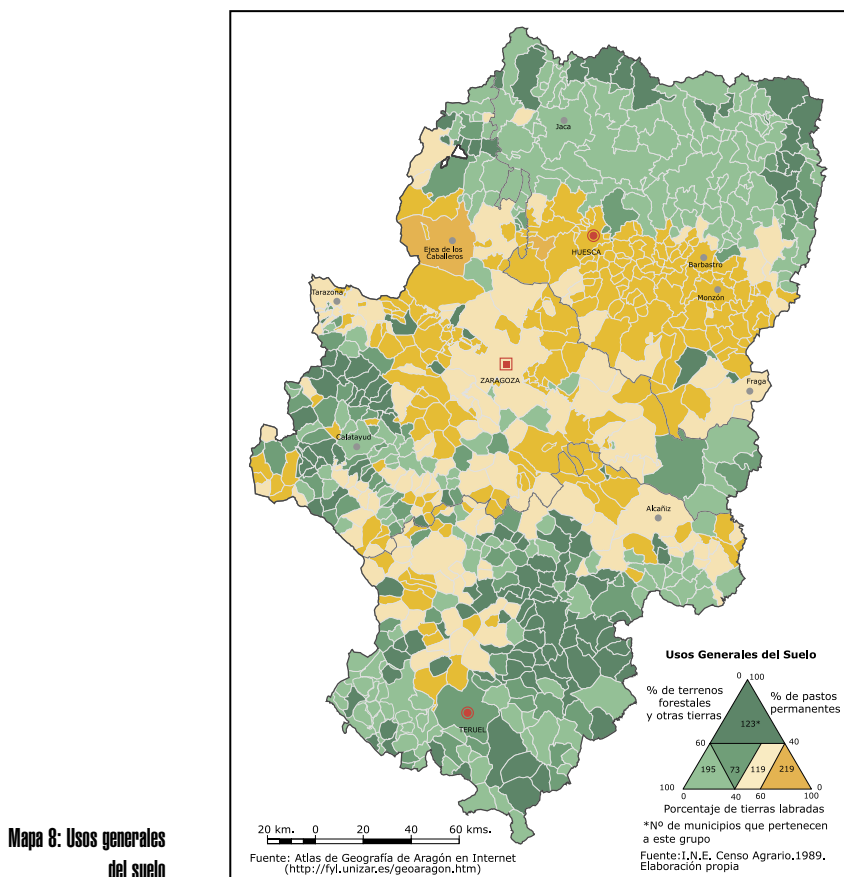
Esta distribución de usos del suelo no es, sin embargo, homogénea. El relieve, el clima, el suelo y la disponibilidad de agua han jugado un papel importante en esta opción hacia cultivos, pastos o bosques. Los datos provinciales son bastante expresivos, pese a que no descienden a una escala detallada (cuadro 6). Zaragoza, enclavada en su mayor parte en la depresión del Ebro y los piedemontes del Sistema Ibérico es quien tiene mayor extensión de tierras labradas, tanto en términos absolutos (1,7 millones de has, el 45,2% del total cultivado), como relativos al total de sus tierras. En contraste, Huesca y Teruel, con mayor proporción de tierras montañosas, tienen más pastos y bosques.

Cuadro 7: LOS USOS DEL SUELO EN ARAGÓN

dedicación	Huesca	Teruel	Zaragoza	Aragón
tierras labradas	37,3	33,0	56,0	1.720
pastos permanentes	17,6	24,9	12,7	742
superficie forestal	23,7	24,5	13,5	830
matorral, erial, espartizal	17,4	14,1	13,3	688
otras	4,0	3,5	4,5	166
Total=100	1394	1280	1390	4146
Fuente: INE. Censo 1999.				
% provinciales sobre total en millones has. Aragón, millones has				

Si descendemos a la escala local, los contrastes se agudizan, pues mientras en los municipios del alto Pirineo la proporción de cultivos es mínima y además de los pastos y bosque hay un porcentaje superior a la media de tierras improductivas, en la Canal de Berdún o la Val Ancha se incrementa la proporción de cultivos, así como en algunas de las pequeñas cuencas erosivas o valles del Prepirineo. Otro tanto ocurre en el Sistema Ibérico, donde hay diversidad de usos entre las fosas del Jalón y el Jiloca, las pequeñas depresiones intraibéricas y las sierras propiamente dichas. Incluso en las tierras bajas, la mayor importancia de las tierras cultivadas se encuentra en los piedemontes o somontanos pirenaico e ibérico, donde muchos municipios dedican al labrantío más de la mitad de sus tierras. En Las zonas más

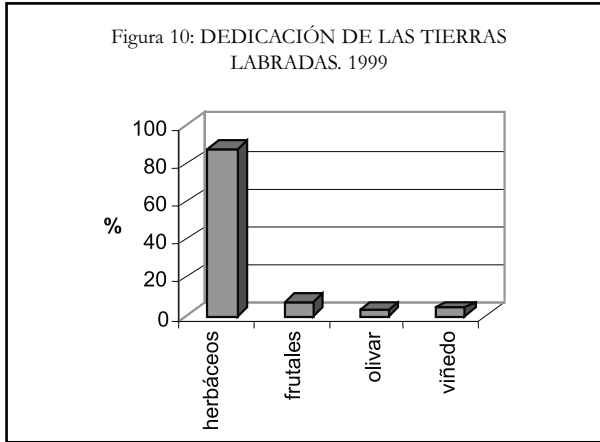
próximas al Ebro existe también gran contraste entre las áreas regadas y los secanos, por una parte debido a la aridez pero también a la presencia de suelos salinos, como en Monegros o en otros sectores con áreas endorreicas (Mapa 8)



Las tierras cultivadas se dedican de modo preferente a cultivos herbáceos (figura 10) y, entre ellos, destacan los cereales. Pero en el paisaje, donde las condiciones físicas o el regadío lo permiten, la presencia de vid, olivo y frutales confieren a la región características propias del policultivo mediterráneo. El viñedo destaca especialmente en aquellas zonas que han obtenido Denominación de Origen para sus caldos (Cariñena, Campo de Borja, Somontano de Barbastro y Calatayud) y el olivar se concentra en el Bajo Aragón, con una producción de aceites no muy elevada, pero de excelente calidad.

El regadío cubre actualmente unas 400.000 has (en 10% aproximadamente de las tierras labradas) y constituye una pieza fundamental de la economía agraria de esta región, ya que aporta el 65% de la producción final agraria, por lo que no es extraño que exista entre muchos aragoneses, y en especial entre los agricultores, la firme idea de la necesidad de ampliar el área regada. Sin embargo la dedicación

Figura 10: DEDICACIÓN DE LAS TIERRAS LABRADAS. 1999



de estas tierras no siempre es la más rentable, ya que los cereales (cebada, trigo, maíz, arroz) son predominantes. Los cultivos forrajeros también ocupan una considerable extensión mientras la producción de frutas y hortalizas está mucho más localizada. Como zonas frutícolas destacan La Litera y Bajo Cinca, las tierras del Jalón y La Almunia y algunas zonas del Bajo Aragón. Los productos hortícolas, aunque están presentes en todas las zonas regadas se localizan sobre todo en los municipios de la ribera del Ebro. La provincia de Zaragoza, con las huertas tradicionales del Ebro y sus afluentes, la expansión de los nuevos regadíos en las Cinco Villas y otras pequeñas zonas, incluye la mayor superficie del total regado (un 50%), seguida de cerca por Huesca (40%), gracias, igualmente, a la suma de regadíos tradicionales y nuevos. Teruel, sin embargo, con solo el 10%, acusa el desigual reparto de las aguas al que se hizo referencia más arriba.

7.2. La actual dedicación ganadera

La ganadería ha sido siempre complementaria de la agricultura en esta región. Las características de los pastos y la posibilidad de utilizar alternativamente los de la montaña y el llano, además del barbecho, junto a las condiciones históricas de la economía, que hacían de la lana un producto comercial de primer orden, consagran el predominio del ganado ovino, con especial dominio de la raza autóctona rasa aragonesa, además de

Cuadro 9: LOCALIZACIÓN DE LAS EXPLOTACIONES GANADERAS

Zonas	porcentaje
Pirineos	13,1
Piedemonte pirenaico	15,6
Depresión del Ebro	19,3
Somontano ibérico	18,2
Valles y altas llanadas ibéricas	24,-
Sierras ibéricas	9,8

Fuente: IAE. Censo ganadero. 2001

otras, como la ojinegra turolense y otros tipos similares a los del resto del España. Las potentes Mestas o Casas de Ganaderos que perduran hasta el siglo XVIII, de las que aún se conserva la de Zaragoza, dan fe de la importancia que tuvo antaño esta ganadería. El caprino acompañaba a los rebaños de lanar, pero siempre en menor número.

El bovino estaba mucho más localizado, en zonas de montaña de mejores pastos, especialmente en el Pirineo. Los equinos, dedicados al trabajo, y una reducida representación del porcino, aves y conejos, completaban el panorama hasta mediados del siglo XX. Pero actualmente la situación ha cambiado (Cuadro 8).

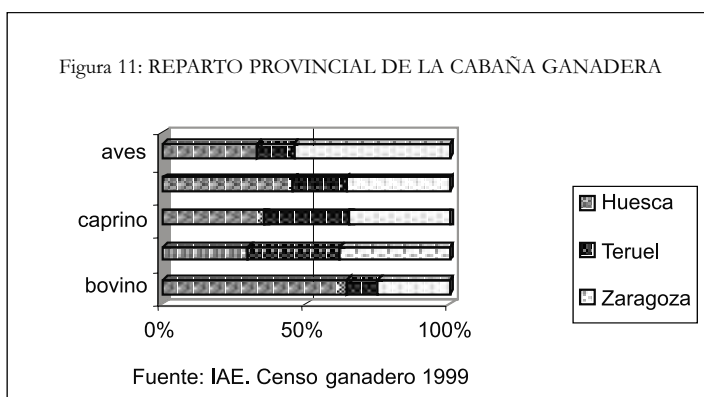
Tabla 8: LA CABAÑA GANADERA ARAGONESA

	Huesca	Teruel	Zaragoza	Aragón
bovino	214.812	35.529	84.245	334.586
ovino	850.369	922.064	1.089.716	2.862.149
caprino	27.712	23.803	27.097	78.612
porcino	1.657.605	680.376	1.331.079	3.669.060
aves	6.753.334	2.651.425	11.140.270	20.545.029

Fuente: IAE. Censo ganadero 1999

es distinta: en número de cabezas el ganado lanar sigue siendo importante, pero la implantación de granjas industriales de porcino y aves ha modificado completamente su estructura y su ubicación. El ganado de trabajo ha desaparecido prácticamente y el bovino, aunque tiene cierta importancia no es el tipo de ganado fundamental para la economía regional. La distribución provincial es, también, significativa (Figura 11): Huesca es quien acoge a un mayor porcentaje de bovino y porcino, aunque su localización sea distinta, pues el primero se instala, sobre todo, en la montaña, y el segundo en los piedemontes y llanadas más próximas al Ebro. Es en Zaragoza donde las granjas avícolas tienen mayor asentamiento, mientras que el ovino y caprino se reparten más equilibradamente entre las tres provincias.

Si se consideran las Unidades Ganaderas como unidad de cuenta, tal como registra el Censo Agrario, los somontanos y las depresiones intraibéricas registran la mayor concentración, seguidos de la ribera del Ebro, mientras las zonas de montaña, que han



sido los reductos naturales ganaderos, quedan en un segundo plano, con el abandono o subutilización de los pastizales, que pierden sus mejores cualidades nutritivas, embasteciéndose, cuando no son invadidos por el matorral. La estabulación ha llegado también al vacuno, especialmente incrementado en su aptitud lechera, e incluso al lanar, aunque habitualmente con un régimen mixto entre establo y campo. La trashumancia y la trasterminancia si no han desaparecido del todo, están claramente en retroceso. Sin embargo la Política Agraria Común insta a los ganadero a una utilización más adecuada de los recursos naturales y menor dependencia de los piensos preparados, orientándose en lo posible hacia una ganadería extensiva, lo que permitiría un mejor uso del potencial ganadero natural.

7.3. Los recursos forestales

La importancia que tienen las montañas en esta región debería suponer una destacada extensión del bosque y, ligado a él, la explotación de estos recursos. Sin embargo, buena parte de las sierras pirenaicas e ibéricas han sido deforestadas, tanto para ampliar el área de pastos o de cultivos como a causa de la explotación abusiva, de tal modo que, como ya se ha visto, las zonas forestales solo suponen el 20% de las tierras aragonesas, agrupando bajo esta denominación no solo las áreas densamente arboladas sino también aquellas en que árboles, matorral y pastos se entremezclan, de modo que la zona de bosque ocupa solamente algo más de un millón de has, el 45% del total forestal. Esa extensión incluye también el las repoblaciones que han supuesto un incremento de la masa arbórea de un 125% desde 1975 hasta finales de los 90, en su mayor parte con especies maderables. Huesca y Teruel acogen la mayor parte de la superficie forestal y arbolada, quedando en tercer lugar Zaragoza, por razones obvias de relieve y clima, siendo el Moncayo el sector más característico, aunque hay que tener también en cuenta las repoblaciones de ribera (Mapa 8). En cuanto a la propiedad, hay un alto porcentaje de montes del Estado, consorciados y de utilidad Pública, pero son privados en un 46%, con mayor significado en Teruel, donde suponen el 53% del total.

Cuadro 10: SUPERFICIE FORESTAL Y ARBOLADA. PRODUCCIÓN DE MADERA

	has forestales	% forestal	arbolado	% arbolado	madera m ³ cc	% madera
Huesca	787.878	38,54	458.657	38,69	65335	24,19
Teruel	803.795	39,32	458.518	38,68	121648	45,03
Zaragoza	452.814	22,15	268.357	22,64	83151	30,78
Aragón	2.044.487	100	1.185.532	100	270134	100

Fuente: M.A.P.A.: Anuario de Estadística Agroalimentaria.2000.
m³ de madera sin descortezar

Tradicionalmente la explotación del bosque se ha centrado en la extracción de madera y leña, con ordenanzas estrictas en la mayor parte de los montes. Un mero complemento de la economía local ha sido la recolección de frutos y hongos. Actualmente la recogida de leña prácticamente ha desaparecido y la producción maderera no es demasiado importante, salvo en algún sector concreto, ya que se ha reducido a menos de la mitad en los últimos 25 años

(Frutos, Cuadrat, de la Riva, 1999,110), participando en el conjunto de la renta agraria con solamente dos o tres por ciento y aportando al sector de la madera menos del dos por ciento de las cortas totales del país (Cuadro 10), pese a que Aragón tiene un 8% del espacio arbolado. Al iniciarse el siglo XXI, los bosques turolenses proporcionan la mayor parte de la madera, seguidos de los zaragozanos, pese a su menor importancia, quedando Huesca en tercer lugar

Pero el espacio forestal ofrece hoy otras posibilidades, ligadas al ocio y esparcimiento, tan demandado en una sociedad cada vez más urbana que encuentra en los paisajes forestales un atractivo turístico. De modo específico puede relacionarse con estos espacios la caza, aunque también sea una ésta una actividad deportiva relacionada con otras zonas de matorral, estepa o tierras cerealistas, de lo que dan fe las casi 70.000 licencias regionales, a las que habría que sumar las de otros cazadores foráneos. En Aragón existen seis reservas nacionales de caza, cuatro en Huesca, una en Teruel y una en Zaragoza, que cubren unas 150.000 has: Benasque, Los Circos, Vignemale, Los Valles, Montes Universales y Laguna de Gallocanta. Gran parte de estas reservas son zona de bosque y a ellas se suman algunos cotos privados o sociales. La caza mayor se asocia de modo explícito a estos espacios, predominando el ciervo y el jabalí y en menor medida otras especies. Los ingresos resultantes de esta actividad correspondientes a 1998, últimos datos publicados, supera los 4,5 millones de euros (algo más de 754 millones de pesetas)

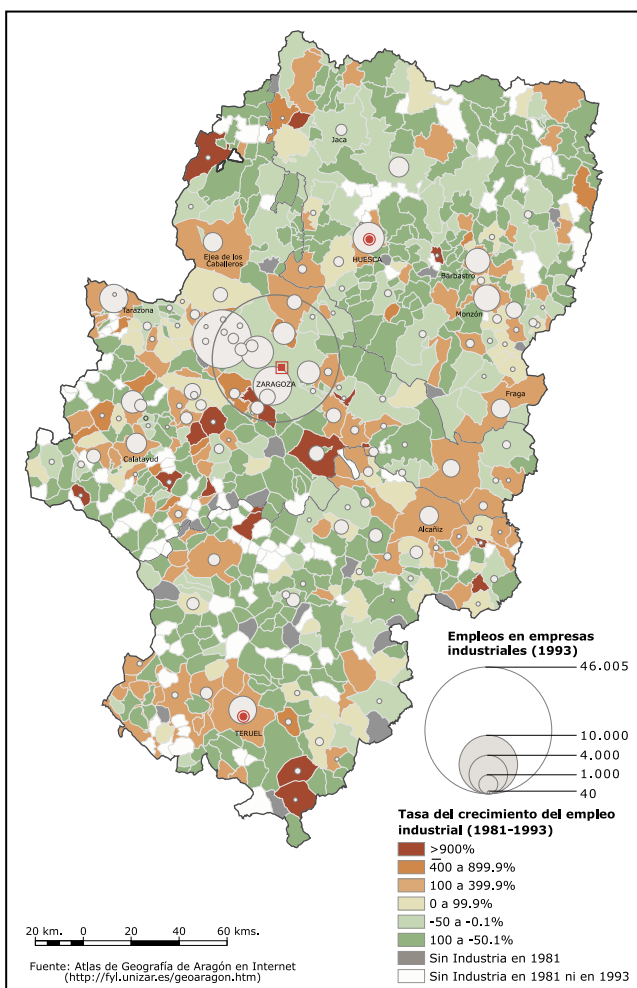
La recogida de hongos también se ha reactivado en los últimos años, comercializándose y proporcionando ingresos interesantes a escala local. Incluso algunos Ayuntamientos han dictado normas para preservar sus montes de la expoliación y sobreexplotación de determinadas especies. En la fecha señalada anteriormente se recolectaron en Aragón casi 2000 Kg de trufas y más de cuatro millones y medio de otros hongos, especialmente nízcalos, rebollones o robellones (*lactarius deliciosus*), lo que supuso un ingreso de más de 1,4 millones de euros (238,4 millones de pesetas). Pero estos bosques, tan importante para las zonas de montaña y el mantenimiento del equilibrio ecológico, precisan más atención, tanto en planes de explotación como de limpieza y cuidado, ya que el riesgo de incendios se agudiza tanto por la mayor frecuentación turística de estos espacios como por el abandono de tareas tradicionales de limpieza y recogida de leña.

7.4. La industria, reflejo de la renta de situación, del uso de materias primas locales y de los desequilibrios regionales

El proceso industrializador de Aragón fue tardío, pese a la tradición medieval artesana en el trabajo textil, del cuero y de productos alimenticios y la existencia de varios enclaves de elaboración del hierro. El despegue industrial coincide con la expansión de la remolacha azucarera en los regadíos del Ebro y del Jalón a principios del siglo XX, con fabricación de equipos para esa industria y con la importancia que alcanzó Zaragoza al instalarse la red de ferrocarriles como plataforma y nudo por su enclave equidistante de las zonas más activas de España - Madrid, Cataluña y el País Vasco- lo que propició la instalación de talleres de reparación y fábricas de material de transporte. Nuevas inversiones en otras ramas y la mod-

ernización de alguna de las industrias alimenticias, especialmente de las harineras y sus derivados y el aprovechamiento a pie de central de la energía hidroeléctrica, se suman a lo anterior, apuntando ya lo que va a ser la estructura espacial de la industria aragonesa: una concentración creciente en Zaragoza y su área de influencia y algunos núcleos dispersos. Este esquema se agudiza y consagra definitivamente en los años sesenta, a partir de los Planes de Desarrollo, dando como resultado la distribución del empleo industrial que puede verse en el Mapa 9. Es significativo que al finalizar la década de los noventa solo 75 municipios de los 729 que tiene la región censan más de 100 empleos industriales y que el municipio de Zaragoza concentre el 46% de los puestos de trabajo del sector.

Mapa 9: Localización de la industria (1993) y su evolución (1981-1993)



Actualmente la industria proporciona el 28,13 del VAB y su estructura se caracteriza por una marcada diversificación (Cuadro 11), aunque con mayor peso en la metalurgia, maquinaria y material de transporte, que agrupa el 40% de las empresas, el 30% del empleo y generó en el año 2000 el 49,5% del importe neto

Cuadro 11: LAS RAMAS INDUSTRIALES EN ARAGÓN

Ramas industriales	ocupados	empresas
extracción, agua, energía	3,7	2,7
alimentación, bebidas, tabaco	11,4	14,4
confección, cuero, calzado	8,3	13,9
madera y corcho	3,1	7,4
papel, edición, artes graficas	4,9	6,7
química	3,7	1,6
caucho y materias plasticas	3,2	2,4
productos minerale no metálicos	4,3	3,8
metalurgia y productos metálicos	12,8	20,2
maquinaria y equipo mecánico	11,7	7,8
materia eléctrico, óptico,médico	11,0	6,3
material de transporte	15,9	2,1
manuacturas diversas,reciclaje	6,5	10,5
Total, número absolutos	96 497	8403
Fuente: IAE. 1999-2001. Datos por ramas, en tantos por ciento		

de la cifra de negocio industrial de Aragón (IAE, 2002), de cuya cantidad el 68% procedía del material de transporte, como consecuencia, precisamente, de ese arranque industrial de principios de la pasada centuria y de la renta de situación de Zaragoza. Las ramas que ocupan los siguientes lugares, según el número de empresas, el de puestos de trabajo o su VAB son Alimentación, Bebida y Tabaco, Confección, Cuero y Calzado y Material Eléctrico, Óptico y Médico. La industria agroalimentarias y en menor medida textil, cuero y derivados se encuentran relativamente dispersas por la región, apoyando su producción las del primer grupo, en todo o en parte, en las materias primas locales.

A ello hay que añadir un fuerte dominio de las PYMES, puesto que el 32% son empresas familiares sin asalariados y el 48% de las que tienen empleados no rebasan los diez puestos de trabajo. Solo hay 54 empresas con más de 200 puestos de trabajo y entre ellas destaca OPEL-España que proporciona más del 8% del empleo industrial, y de la que dependen además muchas pequeñas empresas subsidiarias, y cuyo impacto en el medio rural circundante ha sido muy acusado (Alonso, 1993; Frutos, Cuadrat, de la Riva, 1999,102-105).

A este panorama industrial brevemente esbozado debe añadirse la Construcción, una rama que arrastra una parte de las actividades industriales y cuya vitalidad suele ser indicativo de dinamismo económico. En Aragón esta actividad aporta un 6,89 % del VAB y da trabajo aproximadamente a 8,5 % de la población activa ocupada.

Es obvio que la fijación de la población en las comarcas depende de la oferta de empleo que exista en ellas y una parte importante de esa oferta habrá de ser industrial. Aparentemente no faltan recursos endógenos ni energía. Pero como se ha visto, existe un problema de déficit de población, que podemos

traducir como carencia de recursos humanos, y en relación con esto, de iniciativa empresarial y de capitalización, además de otros problemas de infraestructura que se mencionarán más adelante.

7.5. Servicios e infraestructuras de transporte y comunicaciones, como articuladores del territorio

Los servicios, con su doble función económica y social, las redes viarias y de comunicaciones conectando los núcleos habitados y permitiendo el flujo de personas, bienes e ideas, constituyen factores específicos de cuyo desarrollo armónico depende la articulación del territorio.

7.5.1. Las claves del sector servicios

La evolución social y económica ha repercutido en un rápido crecimiento del sector, que se ha diversificado abarcando la amplia gama de actividades terciarias que se incluye bajo ese epígrafe, desde los servicios directamente ligados a la producción industrial o agraria a los servicios financieros, administrativos o sociales y personales, incluido el turismo. Actualmente el 58,84 del VAB regional procede de este sector, que proporciona más de un cuarto de millón de empleos, el 56,6 % de la población activa ocupada. Destacan por su aportación a la renta regional o por los puestos de trabajo que ofrece, los servicios públicos, el comercio, los servicios de transporte y comunicaciones, créditos y seguros (Cuadro 12), aunque en un desglose distinto al convencional, los servicios a empresas y el turismo proporcionan también un importante porcentaje.

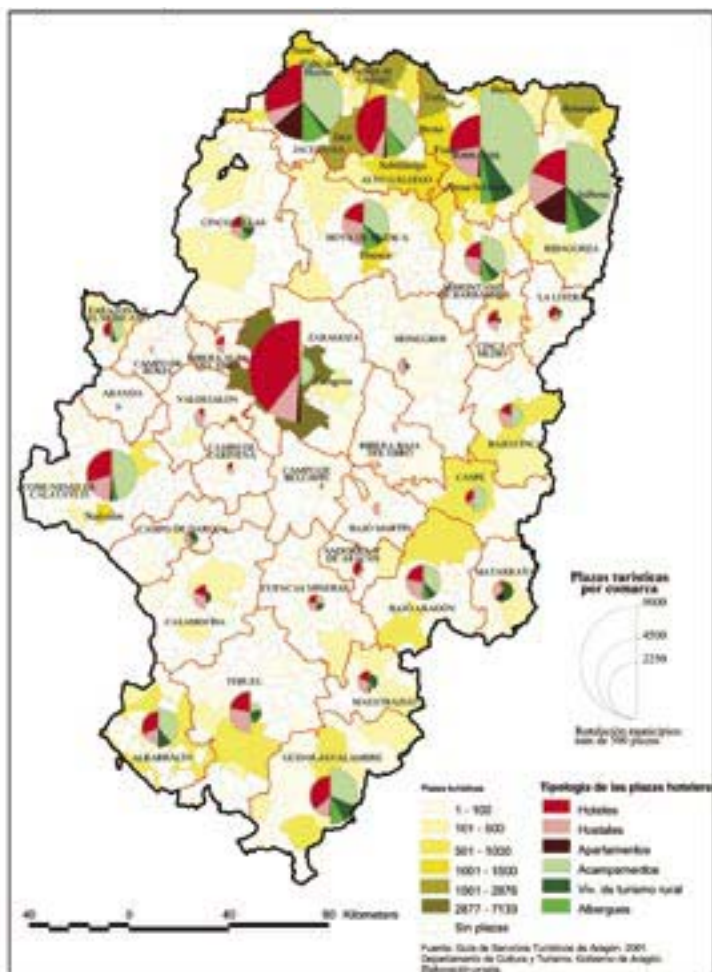
Es esta una función estrictamente urbana, por lo que el desequilibrio en el sistema de asentamientos repercute necesariamente en su desigual reparto, su fuerte concentración, el diverso grado de acceso de la población a cualquiera de los servicios y, en suma, en una defectuosa articulación del territorio.

Cuadro 12: LAS RAMAS DEL SECTOR SERVICIOS

ramas	% empleos	% VAB
recuperaciones/repares	3,2	3,8
servicios comerciales	21,9	18
otros servicios para ventas	8,8	9,1
hostelería y restauración	9,1	8,9
transportes y comunicaciones	10,8	10,9
créditos y seguros	5,1	11,1
alquiler de inmuebles	0,1	9,3
enseñanza y sanidad privadas	2,8	2,5
Servicio doméstico	6,5	1,8
Servicios públicos	31,7	24,6

Fuente: BBV, 1993. Frutos et al., 1999

La relación entre servicios y recursos naturales no es tan evidente como en las otras ramas económicas, aunque hay una íntima conexión entre el dinamismo de la agricultura y de la industria y la producción de servicios. Sin embargo entre todas las actuales actividades terciarias pueden destacar las relacionadas con el turismo, y no solo la hostelería sino el pequeño comercio, el servicio de guías, los monitores de esquí, etc. que según datos del IAE, en el año 2000 suponían más de 25.000 puestos de trabajo y el 6,4% del volumen de negocio. Las actividades turísticas se han convertido en un importante motor en la economía de algunas comarcas (Aixalá y Simón, 2001) aprovechando precisamente los recursos naturales –Parques y Sitios naturales protegidos, como Ordesa-Monte Perdido, San Juan de la Peña o el Moncayo, o simplemente paisajes atractivos- y también los culturales, desde el patrimonio artístico hasta el folclore y la gastronomía. El Mapa 10, en el que se expresa la distribución de alojamientos hosteleros, es suficientemente expresivo. Sin duda destaca, como es lógico, la concentración en Zaragoza, pues las plazas hoteleras no solo sirven al turismo, sino a los negocios y a otras actividades como los congresos, convenciones y ferias. Pero es llamativa la importancia que



Mapa 10: Oferta de plazas turísticas en Aragón

adquieren en el Pirineo y en algunas zonas turolenses que no destacan por su actividad industrial, especialmente los acampamientos, los albergues y las casas de turismo rural.

La nieve constituye, sin duda, un importante recurso que se ha procurado capitalizar. Existen actualmente en Aragón ocho circuitos de esquí nórdico y siete estaciones, ubicadas en el Pirineo -Candanchú, Astún, Formigal, Panticosa, Cerler- y en el Sistema Ibérico turolense -Valdelinares y Javalambre-. En algunas de ellas hay ya un proyecto de ampliación y el gobierno autonómico apoya de manera decidida su desarrollo y relacionado con él, la candidatura de Jaca a las olimpiadas de invierno.

A escala local es también importante el turismo de aventura, especialmente el descenso por las turbulentas aguas de los ríos de montaña, con la máxima actividad en los cañones de la Sierra de Guara, en el prepirineo, lo que ha activado la economía de pequeños núcleos que estaban en decadencia, como Alquezar. También en la actualidad están revitalizándose los balnearios y ofrecen interesantes posibilidades los Parques Culturales, donde se aúnan naturaleza y patrimonio.

7.5.2. Las infraestructuras viarias y de comunicaciones: una red insuficiente

Las infraestructuras viarias y la red de comunicaciones debían permitir un igual acceso a los recursos y núcleos de toda la región, que bien conectada con su lugar central, Zaragoza, podrían utilizar de modo más intenso la renta de situación. Pero una de las cuestiones más llamativas de Aragón es la insuficiencia y escasa modernización de esas redes. Ciertamente si se antepone el interés económico al social, no es rentable cubrir de amplias carreteras y veloces ferrocarriles un espacio con menos de 5 habitantes por Km² en muchas zonas, pero esto condena a la desconexión y la atonía, o quizá al abandono total, a los pequeños municipios fuera de los circuitos de mayor frecuencia de uso. Cualquier mapa de carreteras o ferrocarriles es expresivo al respecto, aun sin dejar patente el carácter cualitativo de esas comunicaciones. Sin duda el relieve dificulta y encarece algunos trazados, pero las actuales técnicas y el interés colectivo deberían obviar esos problemas. Algunas cifras ilustrarán suficientemente lo dicho: la región cuenta con 10.417 Km de carreteras, incluyendo autopistas y autovías, lo que significa 0,22 km/km² frente a la media nacional de 0,31, pero su disposición radial desde Zaragoza y la mayor densidad en el eje del Ebro ponen de relieve la irregular distribución y su ineficacia para una buena articulación del territorio. Proyectos como el tunel de Somport, al que se aludió en anteriores apartados, de próxima apertura, permitirán relaciones más fluidas con Francia, si responde adecuadamente el vecino país. Pero está pendiente de culminación desde hace varios años la vía rápida que a través de Teruel conecte con Valencia, segmento del eje norte-sur que deberá mejorar la vertebración de las comarcas aragonesas, y está lejos de ejecutarse el proyecto de una carretera que cruce el Pirineo de Este a Oeste y aquella que permita una mejor conexión con Navarra, sin contar otras obras menores, especialmente desvíos de núcleos urbanos o conexión de pueblos hoy casi aislados. De esta red, solo algo más de la quinta parte son carreteras del estado, pero soportan el 60% del tráfico.

La situación de las comunicaciones ferroviarias es mucho pero para la mayor parte de la región. Zaragoza es, sin duda, un nudo ferroviario de primer orden,

pero fuera del corredor Madrid-Zaragoza- Barcelona o el que recorre el valle del Ebro hacia Logroño y el País Vasco, el resto de las líneas férreas son escasas, de mala calidad y sirven a un reducido porcentaje de la población. Es obligado, una vez más, citar el ferrocarril que Canfranc, al que ya se ha hecho referencia. Pero es igualmente grave la situación de esta conexión entre Zaragoza-Teruel y Valencia. Solo hay que asomarse a la prensa diaria para encontrar noticias, demasiado frecuentes para que puedan asumirse, sobre retrasos espectaculares, descarrilamientos u otros incidentes. La inminente puesta en funcionamiento del AVE no mejorará esencialmente las cosas para la mayoría de los municipios regionales y quizá las agrave para algunos si se eliminan trenes convencionales. La ausencia de trenes de cercanías es algo incomprensible considerando la fuerte concentración de actividad y población en el área metropolitana de Zaragoza.

¿Qué decir del aeropuerto de Zaragoza? Su situación y emplazamiento son adecuados y podría ser polo de descongestión de los muy saturados de Barcelona y Madrid, especialmente cuando empiece a funcionar el tren de alta velocidad. Pero la servidumbre de la Base Aérea y una mala gestión, además del desinterés de las compañías aéreas y de los propios gobiernos tienen sumido en la decadencia este importante servicio. Actualmente la instalación de PLA-ZA quizá pueda arrancarlo del marasmo en que está sumido, pero de momento ha perdido viajeros y se espera que pierda algunos más.

Hay que añadir, además, que otras redes no menos importantes en la actualidad, como la eléctrica, dejan mucho que desear en su trazado y características, a pesar del excedente de producción de energía de este tipo que tiene Aragón. Esto dificultará el acceso a las autopistas de la información o la mera instalación de industrias y servicios en muchos lugares.

8. A MODO DE CONCLUSIÓN

Tras la rápida panorámica que se ha trazado sobre las características geográficas de Aragón puede concluirse subrayando, sintéticamente, que esta región posee variados recursos, no siempre bien aprovechados y sus principales problemas son la despoblación y envejecimiento demográfico de buena parte del territorio, la fuerte concentración de recursos humanos, actividades y capitales en el Valle del Ebro, la insuficiencia de la red de comunicaciones y, en consecuencia, la falta de una articulación adecuada.

¿Podrá la naciente organización comarcal paliar tales problemas?

BIBLIOGRAFÍA CITADA

- AIXALÁ, J. y SIMÓN, B. (2001): “ El sector turístico”, en *Economía de las Comunidades autónomas: El Valle medio del Ebro*. Papeles de Economía Española, Fundación de las Cajas de Ahorro Confederadas. Ibercaja. Zaragoza. pp. 209-221.
- ALONSO, P. (1993): *Impacto de General Motors España. Estudio del medio rural circundante*. Institución ‘Fernando el Católico’. DPZ. Zaragoza.
- BIELZA, V. (1977): *La población de aragonesa y su problemática actual*. Librería General. Zaragoza.
- BOLEA, J.A. (1978): *Los riegos en Aragón*. Sindicato central de Riegos del Alto Aragón. Zaragoza
- CASAS TORRES, J.M.; LACARRA, J.M., ESTAPÉ, F. (1960): *Aragón. Cuatro Ensayos*. Banco de Aragón. Zaragoza
- ESCALONA, A. I (1986): *Libro Blanco de las Comunicaciones Transpirenaicas en Aragón. A Europa por Aragón*. Diputación general de Aragón. Zaragoza.
- ESCOLANO, S. Y RUÍZ BUDRÍA, E. (1995): *Atlas Multimedia de Geografía de Aragón*. Institución ‘Fernando el Católico’/ CAI/ Universidad de Zaragoza. Zaragoza. (todos los mapas están tomados de esta fuente, con la colaboración de los autores)
- FAIRÉN, V. (1956): *Facerías internacionales pirenaicas*. Madrid.
- FRUTOS, L.M. (1995): “ Las Confederaciones Sindicales Hidrográficas”, en Gil Olcina, A. y Morales, A. (ed.). *Planificación Hidráulica en España*. CAM, Alicante. pp. 181- 256.
- FRUTOS, L.M. (1998): “Los espacios en declive demográfico: problemas y posibilidades de recuperación” *Revista de Economía Aragonesa*. Nº 2, primer trimestre. pp. 49-68.
- FRUTOS, L.M. (2001): “Población y mercado de trabajo”, en *Economía de las Comunidades Autónomas: El Valle medio del Ebro*. Papeles de Economía Española, Fundación de las Cajas de Ahorro Confederadas. Ibercaja. Zaragoza. pp. 47-70
- FRUTOS, L.M. (1999): “Usos del agua en la cuenca del Ebro: realidades y perspectivas”. En Gil Olcina, A.; Morales, A. (ed.). *El uso del agua en España*. CAM. Alicante, pp. 379-438.
- FRUTOS, L.M., CUADRAT, J.M., DE LA RIVA, J.R. (1999):. “Aragón”, en García Alvarado, J.M. y Sotelo Navalpotro, J.A. (ed.) *La España de las Autonomías*. Editorial Síntesis. Madrid. Pp. 86-118.
- GAVÍN, (coord.) (2002):. “Extranjeros empadronados en Aragón. Padrón de habitantes da 1 de enero de 2000”. Gobierno de Aragón. Departamento de Economía, Hacienda y Empleo. Dir. General de economía. IAEST. Zaragoza. (ver página web)
- LARRAMONA, , G. y PUEYO, F. (2001):. “El capital humano”, en *Economía de las Comunidades autónomas: El Valle medio del Ebro*. Papeles de Economía Española, Fundación de las Cajas de Ahorro Confederadas. Ibercaja. Zaragoza. pp. 102-114.

JOSÉ ANTONIO BIESCAS FERRER,
Catedrático de Economía Aplicada
Universidad de Zaragoza

1. INTRODUCCIÓN

Al describir los rasgos de la región aragonesa que se consideran más relevantes hay una amplia coincidencia en señalar¹ su baja densidad de habitantes por km², el envejecimiento de su población, y la desarticulación de su sistema urbano caracterizado por el predominio de una gran ciudad que convierte a la Comunidad Autónoma de Aragón en una región macrocefálica en la que la diferencia entre la población del primero y del segundo núcleo llega a ser de 13,5 a 1, lo que sitúa a la región aragonesa a la cabeza del mapa autonómico por este concepto, tal como puso de manifiesto Antonio Soy² en un trabajo pionero sobre la importancia de las ciudades como factor de desarrollo regional. La distribución de la población en el territorio muestra en Aragón unos rasgos muy peculiares, sobre todo si se superpone a su baja densidad y a la ausencia de jerarquía urbana el minifundismo municipal, al ser nada menos que setecientos treinta el número de los existentes en la región aragonesa. Si de estas cifras se excluye la capital de la provincia de Zaragoza, la población media resultante por municipio es de sólo 758 habitantes.

Este artículo va a estructurarse en diez apartados, el primero de los cuales introduce el nuevo modelo de administración comarcal que se pretende implantar en Aragón, lo cual exigiría como paso previo establecer un diagnóstico acertado sobre los problemas que afectan al espacio regional. A continuación se hace referencia a la aparición de la dimensión espacial en la ciencia económica y la necesidad de precisar los términos que se utilizan, evitando así la falta de rigor que acompaña

1. En el artículo *“La Economía Aragonesa una visión sintética”*, Francisco Bono realiza esta tarea, sistematizando los principales datos disponibles sobre la economía aragonesa a finales de 1997, momento en que apareció la revista de Economía Aragonesa en cuyo primer número se publicó el citado artículo.
2. Tan sólo las comunidades de Madrid y Cataluña registrarían un rank-size mayor, aunque por sus características no son comparables a la Comunidad Autónoma de Aragón.

a expresiones como *equilibrio o desequilibrio regional* que se usan a menudo de manera muy poco precisa. Posteriormente se definen los objetivos de política regional, poniendo énfasis en el concepto de Potencial de Desarrollo Regional (PDR), lo que nos permitirá realizar una serie de consideraciones en el cuarto epígrafe sobre la función territorial de las infraestructuras y la importancia de su financiación.

El quinto epígrafe se introduce ya en las actividades directamente productivas y su distribución en el territorio, comenzando por un análisis de la agricultura en el que se destaca la importancia de los regadíos en la configuración del paisaje económico. Teniendo en cuenta que a medida que avanzaba el proceso industrializador, y se profundizaba en la crisis de la agricultura tradicional, ha sido el sector secundario el que ha ido tomando el relevo a las actividades agrarias a la hora de explicar la parte más importante del valor añadido y del empleo generado en una economía regional, el epígrafe sexto se dedica a la industrialización de Aragón y sus consecuencias espaciales, para pasar a continuación a constatar como se han ido produciendo en Aragón los cambios sectoriales que toda una serie de autores habían predecido³. De esta forma, las actividades del sector terciario han tomado a su vez el relevo a las industriales y en la actualidad son las que generan mayor empleo y explican un mayor porcentaje del PIB regional, existiendo en Aragón dentro de este sector una cierta especialización en la prestación de servicios públicos que lleva a que su número de empleos públicos en comparación a la población sitúe a la Comunidad Autónoma entre las primeras comunidades españolas.

El epígrafe octavo se dedica a profundizar en las consecuencias que estos rasgos tienen en relación a la prestación de servicios públicos locales. El trabajo se completa con un epígrafe dedicado a recoger una serie de interrogantes y de aspectos polémicos que aparecen en torno al desarrollo del proceso de comarcalización en Aragón, tarea que parece obligada si se tiene en cuenta las expectativas que se han creado con este proceso y las lagunas que aparecen en una primera lectura de alguna de las diversas normas que se están poniendo en marcha, terminando con un apartado de conclusiones.

2. ECONOMÍA Y POLÍTICA REGIONAL

El hecho evidente de que la actividad económica no se distribuye de forma homogénea a lo largo del territorio es el resultado de la interacción de una compleja variedad de factores: las decisiones adoptadas a la hora de localizar las empresas, las distintas dotaciones de recursos naturales disponibles (calidad del suelo y del subsuelo, clima, disponibilidad de agua, posición geográfica, etc.), o las consecuencias de la evolución de la estructura económica y la influencia de instituciones políticas y sociales, son otros elementos a tener en cuenta. Por tanto, el paisaje económico, es decir la distribución de las actividades económicas en el territorio, es el resultado de un conjunto de decisiones que incluyen tanto a lo que podríamos denominar actividades directamente productivas, lle-

3. El primer autor que sostiene esta teoría es Colin Clark, al que siguió S. Kuznets en sus obras sobre crecimiento y cambio estructural.

vadas a cabo por tanto por el sector privado, como a las decisiones de política económica, uno de cuyos elementos más importantes es el presupuesto de los diferentes niveles de las administraciones públicas.

Aunque se trata de un proceso tardío en relación a otros avances de la ciencia económica, una amplia nómina de autores han introducido en sus obras referencias a los aspectos espaciales de la actividad económica. El propio Ignacio de Asso puede considerarse un pionero de este enfoque, ya que en su “Historia de la Economía Política de Aragón”, publicada en 1798, puede leerse que “es la economía pública la más útil de las ciencias humanas, porque sus principios bien aplicados a las circunstancias locales de una región son el medio más poderosos de asegurar la verdadera felicidad de sus moradores”. Será sin embargo Von Thünen el autor considerado como el introductor de la economía espacial con su obra “El Estado aislado, en relación con la agricultura y con la economía nacional”, cuyo primer volumen se publicaría en 1826, planteándose el problema de la ordenación de un conjunto de cultivos que ocupasen círculos concéntricos alrededor de una ciudad en la que se encontrasen los consumidores. A. Weber en su obra “Sobre la localización de las industrias” amplía a otro sector este planteamiento, y ya más recientemente hay que mencionar forzosamente a autores como Walter Isard o el propio Hicks. Por no hacer una referencia mucho más extensa, nos limitaremos a señalar la importancia de autores recientes como Paul Krugman en su obra “Economía y Comercio” publicada hace diez años, y en la que se plantean las razones explicativas de la localización de las actividades en el territorio, poniendo énfasis en aspectos tales como los rendimientos crecientes, los factores de aglomeración y los costes de transporte, a la hora de explicar estas decisiones de localización.

El objetivo básico de las políticas de desarrollo regional debería ser la reducción de las diferencias existentes en el nivel de vida, procurando huir de planteamientos intervencionistas a ultranza –incompatibles, por lo demás, con el funcionamiento de una economía de mercado– que podrían conducir, tal como ha puesto de manifiesto Sáenz de Buruaga⁴, al absurdo de “perseguir el equilibrio de la actividad económica a través de toda la geografía nacional”. Por ello –y como ha señalado Julio Segura⁵–, desde una perspectiva normativa, la política regional debería esforzarse por lograr “un sistema óptimo de descentralización que, aprovechando las ventajas derivadas de las diferentes dotaciones de recursos, permita lograr una homogeneidad en el disfrute de los resultados de proceso productivo, pero no en la realización de dicho proceso”.

3. LA DEFINICIÓN DE LOS OBJETIVOS DE POLÍTICA REGIONAL

Al pretender aproximarnos al nivel de vida existente en un territorio, solemos utilizar casi de manera exclusiva una magnitud del tipo PIB o bien la renta per cápita, ya que se

4. Capítulo dedicado a Política Regional y urbanística de la obra dirigida por L. Gámir “Política Económica de España” Madrid, 1975.

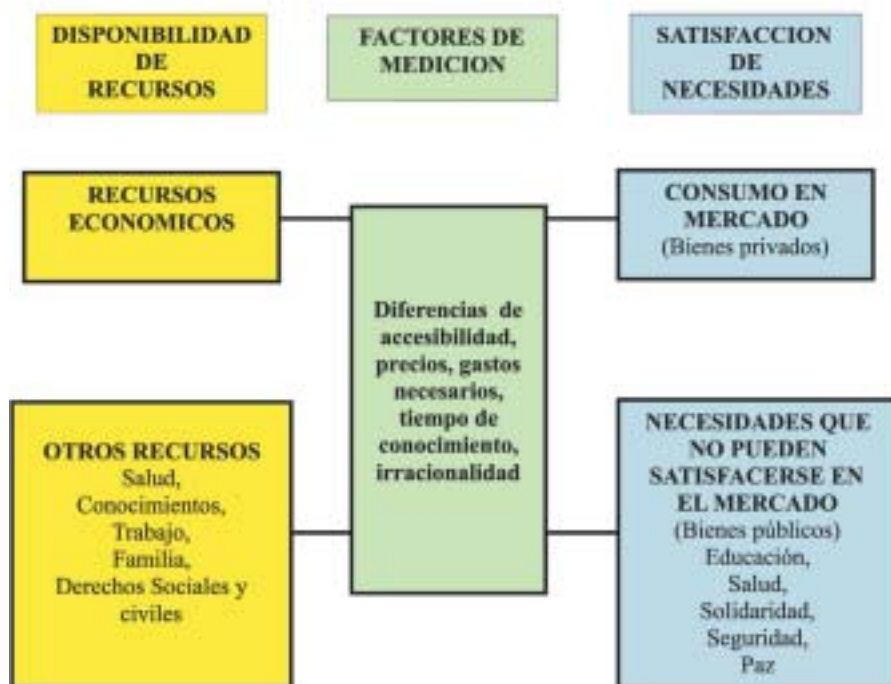
5. Véase prólogo al libro de A. Jiménez y otros “La descentralización fiscal frente a la crisis económica”. Madrid, 1978.

acepta que efectivamente esta variable sintetiza razonablemente el nivel de vida de un territorio. Sin embargo, sería de gran utilidad que se continuasen series como las que se iniciaron en la década de los 80 y que recogían las Disparidades económico-sociales de las provincias españolas a partir del análisis de componentes, a la vez que la disponibilidad de nuevos datos por parte de las CC. AA. debería dar lugar a que continuase mejorando la información disponible. Por otra parte, se están elaborando ya nuevos indicadores como el Índice de Bienestar Humano referidos a los distintos países, y que incorpora una información mucho más completa que la de la renta per cápita.

Una manera de aproximarnos a esta magnitud sería estableciendo la diferenciación de los dos principales componentes que determinan el nivel de vida, y que debería llevarse a cabo no sólo por el grado de satisfacción de necesidades que se puede obtener a través del consumo individual de bienes privados adquiridos en el mercado, sino también mediante la disponibilidad en un entorno próximo de un conjunto de servicios que podríamos englobar dentro de la categoría de bienes públicos. Sin embargo hay que subrayar, que el factor que tiene una mayor incidencia es el nivel de actividad que se logra por parte de las actividades directamente productivas, y que se confunde a menudo este componente de la renta con otras variables poco relevantes.

Cuadro 1: MÉTODOS DE APROXIMACIÓN AL NIVEL DE VIDA

(Fuente: Sten Johansson. Toward a theory of social reporting)



Así, poner énfasis en la importancia de la disponibilidad de bienes públicos en un entorno próximo es razonable siempre que se adopten medidas encaminadas a garantizar un nivel mínimo de actividades directamente productivas en el territorio, pero intentar suplir la falta de renta disponible por una concentración de servicios públicos, carecería de sentido.

El resultado final de la actividad económica en términos de calidad de vida para los habitantes de un territorio, y la distinta capacidad de sostenimiento de su población y de generación de empleo en cada espacio han evolucionado de manera muy desigual en el interior de la región aragonesa a lo largo del tiempo, provocando una serie de disparidades que podrían sintetizarse hoy en la diferencia de dinamismo que separa el Valle del Ebro del resto de Aragón, y que tienen un origen múltiple. La calidad del suelo y del subsuelo ha afectado a las actividades agrarias, influidas también por las posibilidades de transformación en regadío, aunque pronto este sector cedió su protagonismo al sector industrial.

En una primera etapa, habría de referirse forzosamente a los rasgos que acompañaron a los primeros avances del proceso industrializador, ya que, tal como ha señalado Egner, el origen de los disparidades regionales arrancarían de la revolución industrial, que rompió la relativa homogeneidad preexistente y que, en el caso de Aragón, tendió a concentrar el crecimiento en Zaragoza en un proceso que, para Luis Germán, podría definirse como de atraso económico en relación a otras regiones próximas y de dualismo interno.

La relación entre los aspectos sectoriales y espaciales en un ámbito regional puede abordarse también a la luz de teorías como la elaborada por Dieter Biehl⁶, quien define el potencial de desarrollo regional para, a continuación, relacionarlo con un conjunto de variables entre las que se encuentran el nivel de dotación de infraestructuras, la localización de las regiones, los factores de aglomeración y la estructura sectorial, señalando que “si se utilizaran indicadores para cuantificar la localización, la aglomeración y la estructura sectorial, debería ser posible obtener una estimación fiable de indicadores de desarrollo”. A partir de su teoría sobre el Potencial de Desarrollo Regional, podría analizarse para el caso concreto de la región aragonesa de qué forma los cambios sectoriales han ido afectando a su paisaje económico.

El Potencial de Desarrollo Regional según Dieter Biehl puede formularse de acuerdo con la expresión siguiente: $PDR = F(I.L.A.S.)$, siendo

I: Nivel de Infraestructuras

L: Situación geográfica y accesibilidad de mercados

A: Factores de Aglomeración

S: Estructura sectorial

4. INFRAESTRUCTURAS Y TERRITORIO

D. Biehl considera como característica principal de las infraestructuras la combinación de ser simultáneamente bienes de capital y de carácter público, enumerando

6. “Las infraestructuras y el desarrollo regional”. En *Papeles de Economía española* n° 35. Madrid.

un catálogo que incluye las redes de transporte, el abastecimiento energético, el suministro de agua y los sistemas de alcantarillado, la educación y prestaciones sanitarias, así como las prestaciones de tipo social, deportivo y cultural. Si desde la perspectiva de nuestro trabajo tuviéramos que destacar alguna característica de las infraestructuras, sin duda pondríamos de manifiesto que los beneficios externos que generan se perciben fundamentalmente en un determinado ámbito espacial, por lo que adquiere una gran relevancia su localización geográfica. Entre las características de las infraestructuras se ha destacado también su inmovilidad. Es decir, no pueden transportarse desde un punto a otro del territorio y por ello una región que dispone de un determinado conjunto de infraestructuras en un momento determinado va a poder emplearlas a lo largo de su período de tiempo de vida útil, a lo largo del cual se configura una determinada estructura territorial, contribuyendo así a organizar y estructurar el espacio. Por ello, una vez que se han construido puede afirmarse que quedan incorporadas al territorio durante un largo período de tiempo, lo que introduce una notable rigidez en relación a los espacios que van a poder beneficiarse de esta dotación de infraestructuras.

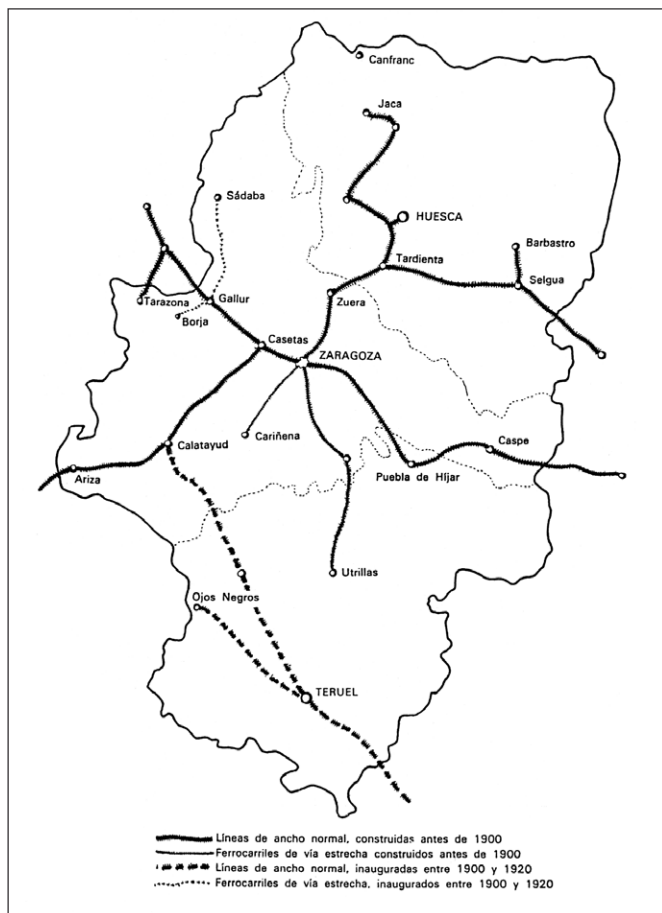
En relación a la inversión en ferrocarriles, Zaragoza vio como se reforzaba su papel estratégico con el tendido de líneas férreas, al estar situada en el lugar en que desembocan en el Ebro afluentes como el Gállego y la Huerva, y a pocos kilómetros de la desembocadura del Jalón, cuyo valle fue aprovechado para tender la vía de ferrocarril que uniría la capital de España con Zaragoza. El carácter de nudo de comunicaciones que tradicionalmente había tenido la ciudad se vio afianzado al llevarse a cabo, en la segunda mitad del siglo pasado, el tendido de las principales líneas y, si bien los ferrocarriles no trajeron consigo el desarrollo económico a corto plazo, sí que sentaron las bases para que las nuevas industrias que se instalaran pudieran tener acceso a todo el mercado nacional y, en el caso de Zaragoza, sirvieron para reforzar su papel como centro comercial y contribuir a su crecimiento en los años siguientes, a medida que el nudo de comunicaciones que formaba iba ganando grosor con la llegada de nuevas líneas. Este tendido de líneas de ferrocarril resultó fundamental para articular el mercado nacional ya que con anterioridad era tremendamente difícil transportar mercancías fuera de las diferentes comarcas.

El posterior desarrollo y consolidación de transporte por carretera, ha hecho perder importancia al ferrocarril, aunque dadas las cuotas de mercancías que transporta este sistema, parecería razonable pensar en un mayor protagonismo de este medio de transporte de cara a los próximos años, lo que obligaría a buscar soluciones al cierre de la línea de Canfranc –y el transporte intermodal podría ser un buen ejemplo a tener en cuenta- a la vez que en un horizonte más lejano, se ha apuntado la conveniencia de la construcción de un túnel de baja cota que podría atravesar el macizo del Vignemale,

A partir de 1978, la puesta en marcha de los procesos autonómicos y la incorporación de España a la Comunidad Europea han modificado sensiblemente los mecanismos de financiación de las inversiones en infraestructura. Así, si en los años setenta la mayor parte de ellas podían conocerse a través de los Presupuestos Generales del Estado, actualmente esta fuente explica sólo una parte de la inversión pública que se lleva a cabo en el territorio aragonés, al ser preciso tener en cuenta

también el presupuesto de la Comunidad Autónoma, a la vez que otra fuente de financiación de inversiones a tener en cuenta son los fondos estructurales comunitarios. Para completar el conjunto de vías de financiación de infraestructuras sería necesario referirse a las inversiones de las diputaciones provinciales y ayuntamientos, e incluso a algunas empresas públicas y privadas si se quiere introducir referencias a líneas eléctricas, redes de gasoductos o autopistas.

Cuando se han querido llevar a cabo estudios sobre el volumen de inversión pública en cada Comunidad Autónoma ha sido necesario acudir a un conjunto de fuentes tales como el Ministerio de Administraciones Públicas, el INE, o los presupuestos editados por las distintas Comunidades Autónomas. A partir de estas fuentes, y con datos correspondientes al período 1986-97, se puede estimar que la inversión real en Aragón se situó en torno al 4,1% de su PIB, lo que suponía un 16,6% más de participación que la media española situada en torno al 3,52%. Teniendo en cuenta que la población aragonesa está situada en este periodo en torno al 2,95% de la es-



Fuente: Biescas, J. A. "El proceso de industrialización en la región aragonesa 1900-1920", pág. 119.

pañola, el índice de PIB por habitante llega a ser de 112 a la hora estimar la inversión real en Aragón, aunque sea necesario recordar el componente territorial de una parte, al menos, del gasto público. En este aspecto, convendría reiterar que la superficie aragonesa se aproxima al 10% del total nacional.

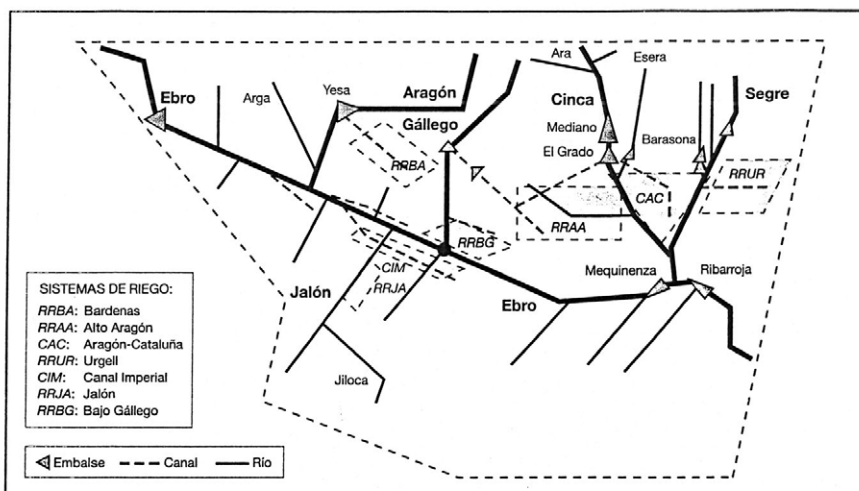
Entre las últimas actuaciones importantes que merecen destacarse habría que citar el proyecto de la plataforma logística de Zaragoza (PLAZA), y la próxima del ferrocarril de alta velocidad a Zaragoza, cuyos efectos están todavía por apreciarse, pero que sin duda habrán transformado importantes aspectos de la economía aragonesa a lo largo del año 2003.

5. REGADÍOS Y PAISAJE ECONÓMICO

Teniendo en cuenta la importancia histórica de la transformación en regadío en Aragón, vamos a poner énfasis en la trascendencia de este proceso que explica en buena medida por qué ya a lo largo del siglo XIX Zaragoza fue ganando protagonismo en el conjunto de la región al beneficiarse la ciudad de la acumulación de capital que posibilitó la construcción del Canal Imperial de Aragón, a medida que las superficies que dominaba eran transformadas en regadío

La importancia de la transformación en regadío a lo largo del siglo XX puede verse en el cuadro siguiente en el que se aprecia como al comienzo de la década de los 90 Aragón disponía del 12,7% de las superficies regadas en España, aunque con fuertes diferencias internas ya que la provincia de Teruel tan sólo se beneficiaba de 35.702 has. frente a las 184.391 de Huesca y las 187.031 de la provincia de Zaragoza. El gráfico nº 1, tomado de J. Bielsa y otros, permite ver los grandes sistemas de riego existentes en Aragón, y cuyas hectáreas transformadas se recogen en el cuadro nº 3.

Gráfico 1: PRINCIPALES RÍOS, EMBALSES Y REGADÍOS EN ARAGÓN



Cuadro 2: IMPORTANCIA DEL REGADÍO EN ARAGÓN SOBRE EL TOTAL NACIONAL

Años	Huesca	Teruel	Zaragoza	Aragón	España	%
1900	30.467	36.207	105.300	172.174	1.230.000	13,3
1960	92.833	33.457	131.326	257.616	1.749.606	14,7
1980	160.400	36.000	163.600	360.000	2.822.300	12,7
1992	184.391	35.702	187.031	407.124	3.207.800	12,7

Fuente: E. Nadal y otros "Aragón y el agua".

Por el número de hectáreas transformadas, el Canal de Aragón y Cataluña con 59.086 hectáreas sería el mayor de los sistemas de regadío existentes en Aragón, seguido a poca distancia por Monegros (56.000), pero que va ampliando la superficies regadas a medida que se avanza en las transformaciones de Monegros 2, que recogen cambios tan espectaculares de paisaje como los que pueden verse en el municipio de Candasnos. Bardenas viene a continuación con 47.022 hectáreas, el Canal del Cinca con 42.150, y ya a considerable distancia el Canal Imperial con 23.598 y los de Tauste y Lodosa con 6.170 y 3.394 respectivamente.

Cuadro 3: EXTENSIÓN ACTUAL DEL REGADÍO POR PROVINCIAS

HUESCA		TERUEL		ZARAGOZA		ARAGON	
Hectáreas	% s/Aragón	Hectáreas	% s/Aragón	Hectáreas	% s/Aragón	Hectáreas	% s/Aragón
209.325	48%	34.292	7,8%	193.124	44,2%	436.741	100%

Fuente: Instituto Aragonés de Estadística

Frente al dinamismo que en general muestran las zonas transformadas en regadío, la mayor parte de la superficie regional podría calificarse como espacios en declive demográfico, sujetos a una dinámica a la que se ha referido Luisa M^a Frutos en un artículo con este mismo título, y en el que pone de manifiesto que en la crisis de la agricultura tradicional se ha producido una elevada emigración como factor desencadenante del declive de la población, a partir del cual ha habido un círculo vicioso que sintetiza A. W. Gil y que consistía en el declive del empleo agrícola, que forzaba a la emigración, que a su vez deterioraba la estructura demográfica, y la reducción del incremento vegetativo se trasladaba también a la disminución de la demanda de servicios rurales que a su vez generaba nuevas caídas del empleo que realimentaban este proceso.

La transformación en regadío aparecería así como una alternativa a largo plazo, aunque esta posibilidad choca con la situación que muestran los mercados agrarios de la U.E., afectados por fuertes excedentes en toda una serie de producciones, por

lo que sería necesario que se pudiera disponer de una perspectiva más amplia, o lo que es lo mismo que las futuras transformaciones en regadío pudieran dedicarse a aportar productos alimenticios a los países del Tercer Mundo, dentro por supuesto de una nueva organización de los mecanismos exportadores. Particular importancia en la evolución del paisaje económico en Aragón va a tener la próxima reforma que se lleve a cabo en la Política Agraria Común (P.A.C.), sobre todo si se tiene en cuenta que las subvenciones al sector en el año 2001 supusieron el 44% de la renta agraria.

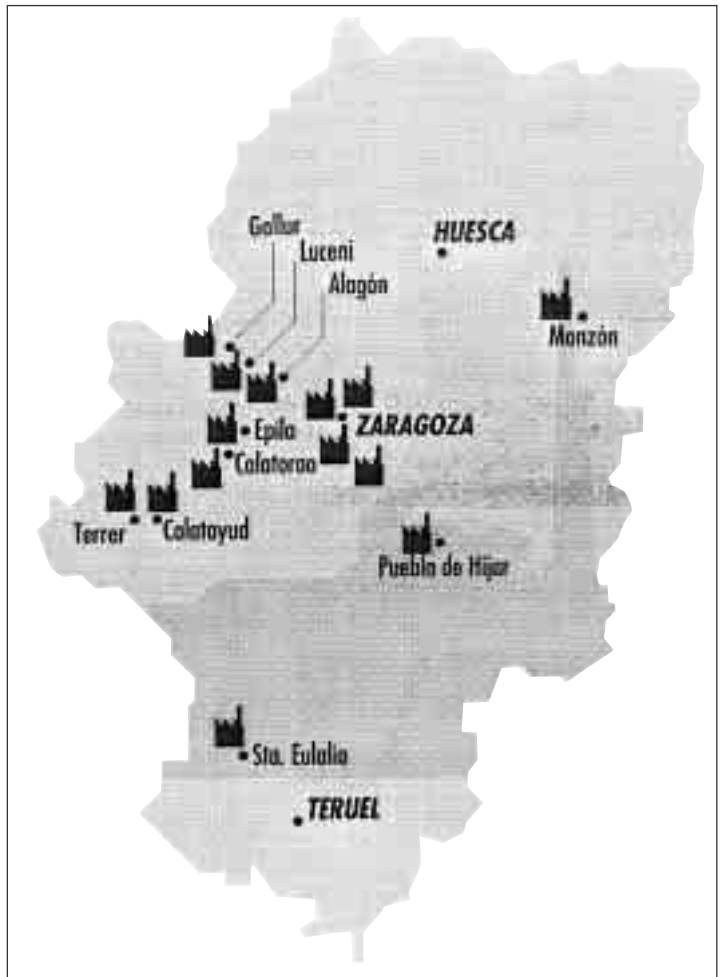
6. LA INDUSTRIALIZACIÓN EN ARAGÓN Y SUS CARACTERÍSTICAS

Los escasos avances del proceso industrializador se aceleraron tras la pérdida de las colonias en 1898, hecho que supuso la puesta en marcha de un proceso de sustitución de importaciones que en Aragón permitió un floreciente desarrollo de la industria azucarera y, en torno a ella, de un complejo industrial de importancia que englobaba también a industrias metalúrgicas, químicas o alcoholeras, a la vez que se demandaba combustible, que sería suministrado por la minería turolense tras la creación de Minas y Ferrocarril de Utrillas y el tendido de una línea que se encargaría de llevar el lignito hasta Zaragoza. Si a ello se une el desarrollo de una banca regional con sede en Zaragoza, que pronto convertiría a esta ciudad en una de las plazas financieras más importantes de España, disponemos de un esquema interpretativo en el que insertar la evolución inicial de las disparidades económicas en el interior de la región en las primeras décadas del siglo XX⁷.

La incidencia de la industrialización en la evolución demográfica y económica de diversas comarcas aragonesas se pone de manifiesto, particularmente, en el caso de la producción de azúcar a partir de la remolacha en diversos valles de la región a lo largo de las primeras décadas del siglo. La Ribera del Ebro y del Jalón, primero, y las de los ríos Jiloca y Cinca, después, se ven beneficiadas por la localización de fábricas que acompaña a la introducción en la zona de un cultivo de las características de la remolacha azucarera, cuyo elevado peso por unidad de output obliga a minimizar costes de transporte y a instalar las fábricas junto a las grandes zonas productoras. Es así, como una serie de municipios (Épila y Terrer en el valle del Jalón, Luceni en el del Ebro, o Santa Eulalia del Campo en el Jiloca) duplicaron prácticamente su población entre 1900 y 1930. El posterior cierre de estas fábricas provocó el efecto contrario y, por ello, el censo de estos municipios llega a caer un tercio tras el cierre de sus fábricas, ante la caída de capacidad de ocupación y de sostenimiento de población provocada.

Si la forma que adopta el proceso de industrialización en la región aragonesa, a partir de materias primas de origen agrario –hecho que beneficia particularmente a aquellas zonas que disponen de superficies regables y que vieron cómo crecía la productividad de su agricultura–, explica el proceso acumulativo que se genera en el Valle del Ebro, y

7. Al estudio de esta cuestión dediqué mi tesis doctoral publicada con el título *El proceso de industrialización en la región aragonesa en el período 1900-1920*.



Mapa 2:
Azucareras en Aragón

particularmente en Zaragoza, en torno a los años veinte se producen algunos casos particulares de industrialización en la periferia aragonesa que suponen una excepción en la tendencia apuntada anteriormente. La proximidad geográfica a las fuentes de producción hidroeléctrica de las cabeceras de los ríos pirenaicos explica el nacimiento de una serie de actividades industriales en Sabiñánigo y Monzón, núcleos que van a crecer fuertemente, y que retienen una buena parte de la población comarcal que, en ausencia de esta posibilidad de generación de empleo a través de la actividad industrial, hubiera tenido que emigrar. Este hecho se repetiría décadas después en algún municipio más; tal es el caso de Andorra, en la provincia de Teruel, como consecuencia de la actuación de la empresa pública ENDESA (anteriormente ENCASO).

Es necesario citar el intento de incentivación de las inversiones industriales en el entorno de Zaragoza que supuso su declaración como Polo de Desarrollo y que se creó el 30 de enero de 1964 manteniendo una vida activa de 6 años, hasta el 31 de diciembre de 1969. La elección de Zaragoza como uno de ellos se debió tanto a su óptima situación (en el mismo centro del Valle del Ebro, lugar de encuentro de las zonas más de-

sarrolladas de España) como a su tradición industrial anterior. Además, se sumaba a ello el carácter deprimido del resto del territorio aragonés, entonces de base esencialmente agraria y con unas pérdidas de población importantes. Con la política de polos de desarrollo se pretendía que éstos concentrasen en un primer momento un amplio volumen de inversión, para que luego su desarrollo incidiese positivamente en entornos regionales más amplios. Durante este período fueron convocados siete concursos para adjudicar la condición de beneficiarios a los proyectos aprobados y se presentaron un total de 546 solicitudes, de las que solo se aceptaron 139, un 25%, lo que convirtió a Zaragoza junto a Burgos en uno de los Polos con mayor capacidad de atracción de inversiones.

Sin duda, la medida de política regional más importante, desde el punto de vista de la atracción de actividades directamente productivas, a lo largo de la década de los sesenta fue la localización en Zaragoza de un Polo de Desarrollo, cuyos beneficios se extendieron hasta 1969. Mediante los polos, se pretendía crear, según el Decreto de 30 de Enero de 1964, *“importantes núcleos industriales, impulsando sus concretas actividades económicas y sociales dentro de áreas de extensión convenientes por la eficacia”*. Las empresas que se instalasen acogiendo a los beneficios de un polo tendrían los correspondientes a las industrias de interés preferente; es decir, facilidades a la hora de llevar a cabo expropiaciones forzosas, reducción de determinados impuestos y libertad de amortización durante los cinco primeros años, así como subvenciones hasta un límite del 10 por 100 del monto de la inversión, preferencia en la obtención de crédito oficial y determinados beneficios de acuerdo con la Ley del Suelo de mayo de 1956.

En general, las empresas que se acogieron a los beneficios del Polo de Zaragoza ya estaban ubicadas en la ciudad con anterioridad, y al tener que ampliar sus instalaciones o montar nuevas factorías –superando unos mínimos exigidos–, aprovecharon las ventajas que se les ofrecían, aunque eran bastante exiguas, lo que hizo que la concesión o negativa de los beneficios del Polo no fuera un factor decisivo.

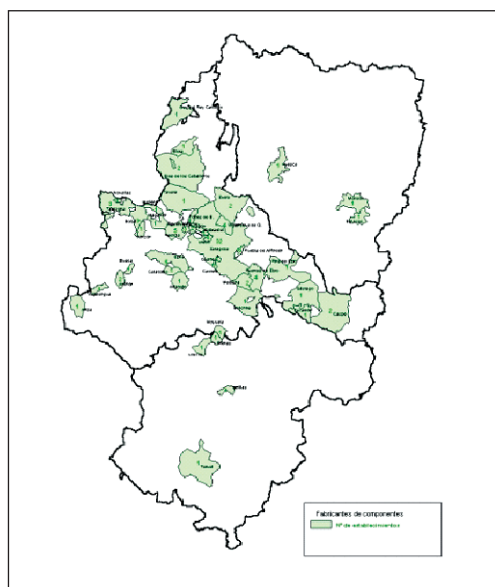
Desde 1968, las comarcas del Cinca Medio y Bajo Cinca se beneficiaron de la calificación de zona de preferente localización industrial (ZPLI), prorrogándose posteriormente esta calificación hasta 1984. Cronológicamente, las medidas siguientes fueron la localización en Huesca y en Jaca-Sabiñánigo de sendos polígonos de preferente localización y, ya en la provincia de Teruel, los de Alcañiz y La Paz, éste en la propia capital. Por lo que hace referencia a la provincia de Zaragoza, esta calificación se hizo extensiva a las actuaciones que se llevaron a cabo en Calatayud, Tarazona, Ejea de los Caballeros, Zuera, Fuentes de Ebro y el Polígono de Malpica en Zaragoza. En 1979, se calificó el polígono Entrerriós, en el término de Figueruelas, donde iba a instalarse la factoría de GM. La importancia de las inversiones que se han llevado a cabo en este último caso obliga a diferenciar a la hora de analizar los resultados de tal conjunto de medidas, ya que, por ejemplo, a diciembre de 1983 se habían aprobado en Aragón inversiones acogidas a los beneficios de estas figuras en 95 casos, por importe de 203.392 millones de pesetas, de los que 187.900 correspondían al proyecto de G.M.

Otro hito fundamental en la distribución de las actividades industriales en el territorio lo ha protagonizado más recientemente la presencia de General Motors (actual Opel

España) en Aragón. El acuerdo de la empresa multinacional con el Gobierno español se inscribía dentro de la nueva ordenación del sector del automóvil recogido en un Decreto de abril de 1979. Este Decreto era fruto del análisis de la situación y perspectivas del sector en España, de la problemática y orientación futuras de la industria automovilística internacional y, sobre todo, de las repercusiones que sobre el sector del automóvil tendría una posible integración de España en el Mercado Común –la actual Unión Europea- y que se lograría en 1986. Aunque el Gobierno español ofrecía condiciones más favorables a G.M. en el caso de que instalara la planta de montaje en Cádiz a finales de los años setenta –ciudad particularmente afectada por la crisis económica- la multinacional prefirió la localización de Figueruelas porque, en frases de un alto ejecutivo de G.M. *“el triángulo del Ebro es una zona que hemos analizado en profundidad y que reúne las características idóneas para montar el tipo de industria que pretendemos. Está en medio de un área fuertemente industrializada, con mano de obra cualificada y buenas comunicaciones y próxima a Europa”*.

Esta empresa multinacional es también un buen ejemplo de cómo decisiones adoptadas en relación al funcionamiento interno de una empresa industrial pueden tener una gran incidencia en el territorio. Es el caso de la introducción en la década de los 90 del método *“justo a tiempo”* (Just in Time, JIT), que es sin duda el hecho más destacable desde el punto de vista de la distribución de actividades económicas en el territorio, ya que una gran parte de las empresas proveedoras de inputs para la cadena de montaje han debido situarse en un entorno de 30 km. de radio alrededor de la factoría principal.

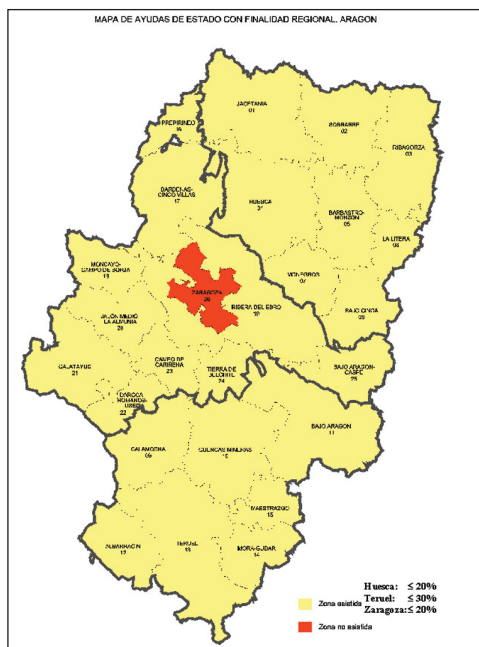
El mapa 3 recoge la localización en el territorio aragonés de las empresas auxiliares de Opel España tras la puesta en marcha del método Just in Time que ha implicado el acer-



Mapa 3:
**LOCALIZACIÓN DE LA INDUSTRIA AUXILIAR
DEL AUTOMÓVIL EN LA REGION ARAGONESA**

Fuente: Véase Economistas Asociados (ECAS). La industria auxiliar del automóvil en Aragón, estudio dirigido por José Antonio Báguena para el Consejo Económico y Social de Aragón (CES)

Mapa 4:
MAPA DE INCENTIVOS REGIONALES 2.000-2.006



camiento de un elevado número de proveedores a la proximidades de Figueruelas, al plantearse la conveniencia de que estuvieran situados en un radio de 30 kilómetros en torno a la cadena de montaje.

Esta decisión explica, por ejemplo, la implantación de nuevas empresas en Épila, Alagón, Pedrola, Borja o la propia Figueruelas, apreciándose también su efecto positivo en distancias más amplias ya que de él se han beneficiado municipios como Tarazona, Belchite o Utrillas. Buena muestra de la implantación que la industria auxiliar del automóvil ha alcanzado es el hecho de que suponga un 10,4% del Valor Añadido Bruto industrial de Aragón y el 12,4% del empleo. A la altura del verano de 2002, las posibilidades de la planta de Figueruelas a corto plazo van a depender, en gran medida, en la aceptación que tenga en el mercado el nuevo monovolumen “Meriva” cuya salida al mercado se anuncia para los primeros días del año 2003.

La Ley 50/1985, de Incentivos Regionales para la Corrección de Desequilibrios Económicos Interterritoriales, aprobada en vísperas del inicio del proceso de integración en la Comunidad Europea, supuso una novedad de gran importancia en la instrumentación de la política regional en España. Además de armonizar la legislación española con la vigente en la CEE, se simplificaba el complejo, y a veces inconexo, panorama que ofrecían las figuras preexistentes, a la vez que se tenía en cuenta en esta materia la nueva realidad institucional que suponía la existencia de comunidades autónomas. De acuerdo con los contenidos del Real Decreto 1.535/1987, que desarrolló con un excesivo retraso la Ley publicada casi dos años antes, en mayo de 1988 se aprobaba el Real Decreto 491/1988, de delimitación de la zona promocionable de Aragón, norma que constituye el marco actual en el que se inscribe la política de incentivos a la inversión privada

en la Comunidad Autónoma de Aragón. Este decreto delimita como zona promocionable a la mayor parte del territorio, exceptuándose únicamente algunas comarcas situadas en los valores más altos por su nivel de renta per cápita, de acuerdo con las estimaciones disponibles.

En el Real Decreto, la provincia de Teruel aparece como zona de promoción económica I, por lo que la subvención neta equivalente que pueden recibir las inversiones que en ella se realicen a la luz de la normativa sobre incentivos regionales puede llegar a ser del 50 por 100. En el nivel III, con una subvención neta equivalente máxima del 30, aparece la provincia de Zaragoza, con excepción del Valle del Ebro y los espacios-programa Bajo Aragón-Caspe, Bardenas-Cinco Villas y Prepirineo. Por último, y como zona especial, aparece la mayor parte de la provincia de Huesca (se excluyen la Hoya de Huesca y el Bajo Cinca), así como el Prepirineo de Zaragoza. Obviamente, la normativa no garantiza que puedan obtenerse las subvenciones máximas, ya que, en definitiva, esta posibilidad depende de las disponibilidades presupuestarias de las diferentes administraciones públicas que intervienen en el proceso.

Por el contrario, la aplicación de incentivos regionales presenta unos balances escasos en cuanto a la atracción de importantes industrias al territorio regional. Con la excepción de Casting Ros, empresa que aprovechó los incentivos disponibles en la provincia de Teruel, no hay muchos casos en los que se pueda apreciar que la existencia de incentivos haya modificado las decisiones de localización. Se recogen los mapas de incentivos correspondientes a la primera delimitación de zona promocionable de Aragón en 1988, y el mapa de ayudas actualmente vigente.

7. EL AVANCE DEL PROCESO DE TERCIARIZACIÓN Y LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS EN ARAGÓN

Al hacerse referencia al sector servicios, se ha puesto de manifiesto reiteradamente que este sector agrupa a un conjunto excesivamente heterogéneo de actividades cuyo rasgo común es no tener por objeto la producción o transformación de bienes materiales. Son actividades que van desde el acercamiento de los bienes ya producidos al consumidor final –para lo que es necesario utilizar cauces físicos que se reflejan en la rama de actividad “Transporte y Comunicaciones”, o “Canales Comerciales” rama de “Servicios Comerciales”-, y en otros casos estas actividades implican la realización de una serie de prestaciones cuyo efecto económico implica incrementar la productividad de los demás sectores productivos. Esta característica puede provocar diferencias de criterio en torno a la delimitación sectorial que puede resultar más correcta a la hora de realizar comparaciones intertemporales.

El producto del sector servicios se caracteriza por ser un acto único, como tal, difícilmente reproducible, no almacenable al realizarse de persona a persona, estando dominado por consideraciones que poco tienen que ver con la productividad entendida en un sentido físico, lo que dificulta los análisis de eficiencia en el sector. El avance del proceso de terciarización ha llevado a que ganen importancia las teorías explicativas de la localización de los servicios a la hora de poder profundizar en el conocimiento de la distribución espacial de las actividades económicas. Este proceso de terciarización aporta sin duda en el caso de la región aragonesa una serie de razones explicativas de la creciente importancia que ha ido

adquiriendo Zaragoza capital, en la medida en que la ciudad ha ido configurándose como un centro de prestación de servicios para el conjunto de la región, y que estos servicios han ido ganando protagonismo con el paso del tiempo. De la misma forma que las teorías de la localización aplicadas a actividades industriales han tenido una gran utilidad para explicar la distribución espacial de las actividades en otro momento, el crecimiento protagonismo del sector de los servicios ha ido desplazando el centro de gravedad del análisis hacia el sector terciario. En el caso de la Comunidad Autónoma de Aragón es de particular aplicación la teoría del lugar central a la que se ha referido Cuadrado Roura, que afirma que los servicios han seguido unas pautas de localización guiadas por la lógica de la concentración en grandes ciudades o áreas metropolitanas.

Dentro del sector servicios, una serie de estudios recientes proponen diferentes clasificaciones, una de las cuales diferenciaría los servicios tradicionales o atrasados de los modernos o avanzados; aquéllos se localizarían de forma más difusa en el territorio, mientras que éstos tendrían una mayor predisposición a concentrarse en las grandes ciudades como sería el caso de Zaragoza. Hay que tener en cuenta, además, la tendencia a que el crecimiento del empleo tenga lugar de forma prioritaria en los servicios que precisan de una mayor cualificación profesional así como en una serie de actividades relacionadas con la gestión empresarial. Por el contrario, ha habido una tendencia de estancamiento o a la disminución del empleo en los servicios tradicionales que demandan una menor cualificación. Diversos estudios realizados en el ámbito de la OCDE han permitido constatar que el empleo en los servicios está mucho más concentrado en las grandes ciudades, confirmándose las tendencias centralizadoras, que se constatan, tradicionalmente en los servicios financieros, en los destinados a las empresas y en los relativos al comercio al por mayor.

En cambio, el comercio al por menor y los servicios públicos se distribuyen en el espacio de manera más difusa mientras que algunas actividades –como es el caso de las relacionadas con la hostelería– muestran pautas de localización específicas al estar concentradas en zonas con elevada especialización turística. Los procesos de globalización económica están teniendo una influencia creciente en la distribución territorial de los servicios más avanzados, como ocurre con las tecnologías de la información y comunicación (TIC). La población con acceso a Internet en Aragón supone el 3,5% del total nacional, llegando al 4,3% el parque de ordenadores.

El despliegue territorial que se lleve a cabo a partir de ahora tendrá una notable incidencia en la evolución de la capacidad de sostenimiento de población en los diferentes espacios, aunque la creciente movilidad de los habitantes –al menos, en determinados periodos del año– hace que hayan perdido parte de su importancia datos como la densidad de población en cada territorio.

Dentro del sector terciario avanzado un caso particular que merece ser destacado es el de los servicios a las empresas. Su importancia viene determinada en gran medida por su carácter estratégico al disponer de un componente que le permite la introducción de nuevas tecnologías y la adaptación a cambios organizativos. En un reciente trabajo se lleva a cabo un estudio en torno a la distribución espacial de este importante componente del sector terciario, que permite conocer la importancia relativa de este subsector para la economía aragonesa.

Al estudiar la localización espacial de estos servicios, Cuadrado Roura⁸ plantea la necesidad de responder a una serie de cuestiones, siendo varios los factores que desde una perspectiva espacial explicarían el crecimiento protagonismo de la ciudad de Zaragoza en una economía cada vez más terciarizada. Estos factores serían los siguientes:

1. Las ciudades proporcionan una infraestructura necesaria para la creciente integración de las economías nacionales en aspectos tales como la comunicación, el transporte, los servicios avanzados y la mano de obra cualificada. Ofrecen mayor capacidad de respuesta a las necesidades planteadas por los modernos procesos productivos y las nuevas tecnologías, facilitando el acceso a los centros de innovación y a las administraciones y también juega a favor de la ciudad su creciente revalorización cultural y de su papel de centro de ocio.
2. Por otra parte, la tendencia de las empresas a externalizar funciones de servicios hace necesario tener en cuenta las pautas de localización de acuerdo con criterios de buena accesibilidad a los clientes, así como a los centros de decisión administrativos y financieros, siendo las ciudades quienes ofrecen una mejor respuesta a estas necesidades.

Ha sido, en los períodos de mayor crecimiento cuando más se ha acentuado la tendencia a la concentración de la renta y la población en torno al Valle del Ebro, al existir un mayor grado de movilidad en los factores productivos. En la década de los años sesenta, Zaragoza pasa de 300.000 a 470.000 habitantes, y se aproxima ya a una situación como la actual, en la que residen en ella la mitad de los habitantes de una región que carece de ciudades intermedias, ya que la diferencia en población respecto a Huesca es de 1 a 14, y de 1 a 22 en relación a Teruel. Si se tiene en cuenta el avance del proceso de terciarización en la economía regional, la previsión de la distribución espacial de la población en el futuro va a exigir una mayor profundización en el conocimiento de la evolución de los servicios. La importancia que el sector terciario ha tenido hasta ahora en el interior de Aragón se refleja en la evolución demográfica de las tres capitales de provincia, cuyo crecimiento contrasta con la evolución del resto de la región. La incidencia espacial de la introducción de nuevas tecnologías y la posibilidad de aprovechar el potencial de desarrollo endógeno deberían ser también aspectos a tener en cuenta en los estudios de prospectiva que puedan llevarse a cabo.

Las perspectivas demográficas apuntan, por otra parte, a que cada vez un mayor porcentaje de la población residirá en regiones urbanas. Hay que tener en cuenta que la modificación de las necesidades que se plantean en la sociedad en educación, sanidad, comercio, etc. están alterando significativamente las decisiones de localización de la población, y será difícil acceder a este tipo de servicios sin residir en una región urbana que pueda ofertarlos. Por otra parte, hay que tener en cuenta la creciente movilidad que proporciona el automóvil, o la independencia que permite el teléfono móvil o el ordenador. Este tipo de nuevas tecnologías va a ser también, y cada vez más, argumentos favorables a este proceso de urbanización creciente.

Recientemente un tipo de nuevas actividades que pueden tener una gran incidencia en el territorio han comenzado a desarrollarse en Aragón. Es el caso de la plataforma

logística (PLAZA) que al filo de la próxima llegada del AVE se está desarrollando en Zaragoza aprovechándose así las muchas veces citadas ventajas que tiene la ciudad por su emplazamiento equidistante de las áreas urbanas más pobladas en España.

8. MINIFUNDISMO MUNICIPAL Y PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES EN ARAGÓN

La Ley de Bases de Régimen Local recoge el catálogo de servicios que deben prestar todos los municipios, incluyendo toda una serie de bienes públicos de carácter local, tales como alumbrado público, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, pavimentación de las vías públicas, etc. Además, cada municipio debe mantener al menos una mínima estructura administrativa, lo que lleva a plantear en términos económicos el problema de la dimensión por debajo de la cual los costes de prestación de estos servicios pueden llegar a ser prohibitivos. Esta cuestión adquiere particular relevancia en regiones como Aragón, donde una población que supera ligeramente el millón de habitantes (el último censo realizado, correspondiente al año 2001 arroja la cifra de un 1.204.215 habitantes, de los que 614.905 residen en la capital). Esta población se distribuye en 730 municipios, cifra que incluso se ha incrementado en los últimos años al autorizarse alguna segregación municipal. Si se tiene en cuenta que en Zaragoza reside algo más de la mitad de la población, la media de habitantes por municipio en la periferia regional quedaría reducida a 808 habitantes.

Una fórmula adecuada para enfrentarse a este problema de minifundismo municipal la han constituido las mancomunidades, fórmula asociativa voluntaria a través de la que varios ayuntamientos aprueban un convenio que les permite prestar conjuntamente una serie de servicios, aunque por esta vía podría llegarse a la creación de una institución más amplia que *“extendiera su gestión a todos los servicios y actividades supramunicipales dentro de un área geográficamente determinada”*, quedando así abierta la posibilidad de institucionalización de comarcas, lo que supondría un nuevo nivel en la administración. De acuerdo con la Ley de Mancomunidades de Municipios, en diciembre de 1990 funcionaban en Aragón un total de 45 mancomunidades, que englobaban al 22 por 100 de la población regional, aunque el porcentaje llegaría a superar el 40 por 100 si nos refiriéramos a la periferia aragonesa.

Las mancomunidades existentes –alguna de las cuales tiene ámbito interprovincial– abordan competencias diversas, llegando incluso a asumir tareas de promoción y fomento. Los servicios más comunes que prestan son los de recogida y tratamiento de residuos sólidos urbanos, limpieza viaria, abastecimiento de agua potable y alcantarillado.

9. ALGUNAS CUESTIONES POLÉMICAS EN TORNO AL DESARROLLO DEL PROCESO DE COMARCALIZACIÓN EN ARAGÓN

El artículo 1. 2 de la Ley 10/93 de Comarcalización de Aragón señala que *“la comarca tendrá a su cargo la prestación de servicios y la gestión de actividades de ámbito supramunicipal, representando los intereses de la población y territorio comarcales en defensa de una mayor solidaridad y equilibrio dentro de Aragón”*. El marco normativo de la comarcalización lo constituye la Ley de Comarcalización de Aragón, Noviembre 1993; Ley

de Delimitación Comarcal de Aragón, Diciembre 1996; Ley de Administración Local de Aragón, Abril 1999 y la Ley de Medidas de Comarcalización, Diciembre 2001. Posteriormente, se han ido aprobando leyes específicas de creación de diversas comarcas, comenzando por la del Aranda. El 1 de marzo se efectuaron las primeras transferencias de funciones y servicios a esta comarca, así como a las de Calatayud, Alto Gállego y Tarazona-El Moncayo.

Se recogen a continuación los principales interrogantes que se plantean después de analizar los textos citados, sin ánimo de ser exhaustivos en esta primera aproximación.

- I. Antes de iniciar un proceso de estas características sería preciso diseñar el marco final resultante en cuanto al número de niveles de gobierno conveniente y a la distribución de competencias entre las diferentes haciendas subcentrales que actúan en Aragón, para a partir de esta decisión llevar a cabo la nueva asignación de funciones. Desde este punto de vista, queda por resolver una cuestión tan importante como el papel final reservado a las diputaciones provinciales, cuestión que parece previa a la iniciación de un proceso de descentralización hacia las comarcas.

Aunque se ha adoptado de manera generalizada el criterio de que la descentralización contribuye decisivamente a mejorar la provisión de bienes públicos en el territorio, hay que tener en cuenta que existen argumentos que justificarían en determinados casos una provisión centralizada de estos servicios públicos. Así, Bird señala que esta fórmula se podría defender en aquellas circunstancias en que los costes derivados de la administración descentralizada de los servicios sean tan altos como para superar las ventajas de la asignación descentralizada.

Si se tiene en cuenta que existen diversas comarcas con una población inferior a 10.000 habitantes (según el censo del 2001 el Maestrazgo tiene tan solo 3.713 habitantes, Albarracín 4.419 y Belchite 5.530) parece razonable preguntarse si se ha alcanzado el umbral mínimo necesario para la existencia de una nueva jurisdicción que puede llegar a contar con competencias tan amplias como Patrimonio Cultural, Deporte, Juventud, Promoción del Turismo, Desarrollo Rural, determinadas competencias de Sanidad y Enseñanza, Protección del Medio Ambiente, etc.

La provisión de bienes públicos se lleva a cabo siempre en ámbitos territoriales determinados a través de la existencia de diferentes niveles de gobierno que a su vez tienen que atender el conjunto de competencias que les asigna la normativa existente, siendo el federalismo fiscal el marco teórico disponible a la hora de intentar la adecuación del aparato institucional a las cuestiones que se pretende resolver, teniendo en cuenta que como señalan López y Utrilla⁹ *“la extensión del poder y las responsabilidades fiscales a los niveles de gobierno más próximos al ciudadano obligan a que estos deberes recaigan sobre la menor unidad de gobierno que sea capaz de abordar la escala del problema correspondiente. Sin embargo, la generación de exter-*

nalidades interjurisdiccionales y la existencia de economías de escala en la provisión pública, puede condicionar el grado de eficiencia conseguido con la descentralización en la asignación de recursos". Es decir, que no en todos los casos estaría justificada la creación de unidades administrativas inferiores.

- II. Otra cuestión a tener en cuenta a la hora de poner en marcha cualquier reforma en la Administración de la Comunidad Autónoma es su incidencia en el gasto público regional. Desde este punto de vista resulta preocupante el riesgo que aparece de que se incremente el número de funcionarios de manera poco controlada en una Comunidad Autónoma que ya en estos momentos está entre las primeras de España en cuanto a número de funcionarios en términos relativos. En efecto con datos de enero de 2002, el empleo generado por las distintas administraciones en la Comunidad Autónoma de Aragón ascendía a 77.598 personas, de las cuales 37.859 pertenecían a la Administración Autonómica, lo que provocaba una relación de empleados públicos por mil habitantes sólo superada en tres Comunidades Autónomas. Habría que tener en cuenta además, el aumento de gasto corriente previsible en relación a las cifras transferidas y las nuevas necesidades de inversión en edificios administrativos que serían necesarios en las comarcas.

La pretensión de crear una Administración Comarcal sin coste adicional al diseñarse un mecanismo según el cual se amortizarían plazas vacantes de personal en la plantilla de la Administración de la Comunidad Autónoma, simultáneamente a la creación de las comarcas no es un procedimiento neutral en términos de gasto ya que las plazas vacantes existentes permiten mejorar los resultados de la liquidación del presupuesto cada año. Sin embargo, si estas plazas se ocuparan en las comarcas sería necesario disponer de nuevos mecanismos de ingresos para financiarlas, ya que de lo contrario aumentaría el déficit real de ejecución presupuestaria en la Comunidad Autónoma.

El riesgo de que esta forma de comarcalización implique un incremento adicional del gasto público podría tener consecuencias muy negativas sobre la estabilidad presupuestaria en los próximos años. Así, en el artículo 42 de la Ley de Medidas de Comarcalización se señala en el punto 3 que el programa de política territorial *"incluirá las cuantías anuales necesarias para la puesta en marcha y funcionamiento de la organización y actividades de las comarcas constituidas"*. Pues bien, la cuantía de gasto adicional que se deriva de este punto supera los cinco millones de euros (830 millones de pesetas). Por otra parte, hay que tener en cuenta que se crea la figura de los consejeros comarcales, y que aplicando la fórmula que aparece en la Ley de Medidas llegarán a ser 833. Teniendo en cuenta que el precedente que se ha producido en otras instituciones (Cortes de Aragón, diputaciones provinciales, ayuntamientos, etc.) no puede desecharse la posibilidad de que tras una fase inicial en la que se devenguen dietas, se acabe aspirando a tener dedicación exclusiva al menos por una parte de estas nuevas figuras.

La creación en el artículo 40 de un Fondo de Cohesión Comarcal *"destinado a corregir los desequilibrios y desajustes que se pudieran producir"* es también otro ejemplo de indefinición ya que en el punto 2 de este artículo se señala que *"se fi-*

nanciará con una parte de las cantidades detraídas de una serie de programas de gastos”. El artículo 42.3 hace referencia a un Programa de Política Territorial que deberá incluir las cuantías anuales necesarias para la puesta en marcha y funcionamiento de la organización de actividades de las comarcas constituidas de acuerdo con una escala cuyos valores no se justifican. Así, hasta 10.000 habitantes la cuantía sería de 114.192 €, de 10.000 a 25.000 habitantes, 150.253 €, de 25.001 a 50.000 habitantes de 210.354 € y de más de 50.000 habitantes 234.394 €. Una sencilla operación aritmética lleva a poner de manifiesto que la cuantía por habitante en el caso de la comarca menos poblada la subvención por habitante asciende a 30,75 € mientras que en la Comarca de Zaragoza quedaría reducida a 0,36 €, lo que sin duda parece una dispersión excesiva, que podría haberse evitado asignando una cuantía fija y otra proporcional. Tampoco la fórmula de reparto comarcal que aparece en el artículo 45 se justifica, y en las reglas de reparto de una cuantía que sin duda aparecerá fuertemente correlacionada con la población, un 40% se asigna de manera igualitaria a todas las comarcas.

- III. Otra deficiencia observada es la ausencia de corresponsabilidad en estas nuevas haciendas subcentrales que se van a configurar, fundamentalmente, como unidades de gasto, a partir de las cuantías que perciban de otras administraciones. La experiencia pone de manifiesto que en estas circunstancias lo más probable es que exista una presión continua sobre la Administración de cuyo presupuesto proceden los recursos, sin que actúe el freno que supone el coste político de la recaudación de tributos frente a los ciudadanos contribuyentes.

Frente al planteamiento teórico de buscar cuál podría ser el ámbito óptimo para la prestación de cada tipo de servicios y de delimitar unidades administrativas susceptibles de prestarlos, se ha optado por poner en marcha un proceso mimético al que ha supuesto la transferencia de competencias desde la Administración Central a las CC. AA., sin que se haya llevado a cabo una reflexión sosegada antes de iniciar un proceso en el que, por ejemplo, no se dice nada en relación a los elementos patrimoniales que en él van a verse implicados.

- IV. Otra cuestión de gran calado que no se ha abordado es la configuración de la Comarca de Zaragoza, en la que residiría más de la mitad de la población regional, y que quedaría al margen de este proceso comarcalizador si no se afronta con todas sus consecuencias. La indeterminación con que se trata a la comarca de Zaragoza, 1.059 km². y 651.622 habitantes (54,1% del total regional), e integrada por veinte municipios es también preocupante. En estos momentos todavía no se ha adoptado ninguna iniciativa para crear una comarca de esta trascendencia, y en relación a ella, y ante la previsión de que este retraso se mantenga durante bastante tiempo, se ha optado por darle un tratamiento específico al señalarse en la adicional novena de la Ley de Medidas de Comarcalización que *“en la aplicación de la fórmula de reparto comarcal contemplada en el artículo 45 no se computarán los habitantes de la ciudad de Zaragoza”*. Si esto es así, y se suprime a la hora de distribuir el coste de una serie de servicios el componente correspondiente a la comarca de Zaragoza, se estará asignando al resto de la región una cuantía muy superior a la que anteriormente se estaría aplicando. Si posteriormente, y tal como se señala en el punto 2 de la citada disposi-

ción adicional, los decretos de transferencia que afecten a la comarca de Zaragoza contemplan compensaciones adecuadas, el resultado de este proceso redundará previsiblemente en un fuerte aumento adicional del gasto, al margen de que puedan incumplirse los objetivos de equilibrio financiero interjurisdiccional.

Particular riesgo desde este punto de vista tiene el tratamiento que se le da a la comarca de Zaragoza, al señalarse en la adicional novena de la citada Ley que *“en la aplicación de la fórmula de reparto comarcal contemplada en el artículo 45 no se computaran los habitantes de la ciudad de Zaragoza”*. Si se tiene en cuenta que más de la mitad de la población reside en Zaragoza capital, al suprimir de la distribución del coste este componente, se asigna al resto de la región una cuantía muy superior a la que anteriormente se estaba recibiendo. Si posteriormente, como se señala en la adicional novena punto 2, los decretos de transferencia que afecten a la comarca de Zaragoza deben contemplar compensaciones, todo este proceso redundará previsiblemente en un fuerte aumento adicional del gasto, al margen de que puedan incumplirse los objetivos de equilibrio financiero interjurisdiccional.

En la revisión del Plan General de Ordenación Urbana puede leerse que *“Alrededor de Zaragoza existe una corona de tejido semiurbano que se ha extendido “en mancha de aceite” sobre los municipios contiguos, que tiene ya una dimensión significativa y presenta características propias. En su mayor parte responde a localizaciones industriales en la periferia, invadiendo núcleos de población originariamente agrarios; los puestos industriales localizados duplican a veces los habitantes residentes, obligando a desplazamientos diarios de trabajo sin asentar población nueva por la carencia de equipamientos”*. Pues bien, toda esta realidad que afecta a más de la mitad de la población dentro de la región aragonesa queda al margen del proceso comarcalizador en estos momentos.

10. CONCLUSIONES

La distinta capacidad de sostenimiento de la población en los diferentes espacios de la región aragonesa ha traído como consecuencia disparidades que a grandes rasgos puede afirmarse que son en Aragón más acusadas que en el resto de España. La disponibilidad de un determinado nivel de infraestructuras en un territorio aparece como un requisito imprescindible para su desarrollo, pero esta condición necesaria debe complementarse con una serie de actuaciones que posibiliten los procesos de generación de renta capaces de sostener a la población en ese territorio. La atracción, por tanto, de actividades directamente productivas, fundamentalmente a través de las inversiones financiadas por el sector privado, constituye una pieza fundamental de la política de desarrollo regional.

Es en este punto en el que actúa el siguiente instrumento de política regional que hay subrayar por su importancia: los incentivos regionales, a los que se ha hecho referencia en el epígrafe 6. Sin embargo, la experiencia acumulada en la región ara-

gonesa lleva a cuestionar la importancia real de este instrumento, ya que hay casos como el de la instalación de Fibras Esso que decidió construir su fábrica en Malpica a pesar de que se le negasen los beneficios del I Plan de Desarrollo. Sin embargo, el ejemplo más importante a la hora de relativizar este instrumento es, sin duda, la presencia de GM en Figueruelas emplazamiento que sólo a posteriori fue considerado como Zona de Preferente Localización Industrial (ZPLI). Si se tiene en cuenta que la política de subvencionar a fondo perdido un porcentaje de las inversiones la hace cada vez más difícil de aplicar dadas las limitaciones presupuestarias, y si se tiene en cuenta además la redefinición que en la práctica se ha producido en relación al papel de la empresa pública, cuya presencia en Aragón explica inversiones tan importantes como las llevadas a cabo en torno a la térmica “Teruel”, se llega a la conclusión de que estos instrumentos clásicos de política regional van a tener cada vez menos vigencia, y que las posibilidades de atraer actividades directamente productivas van a depender cada vez más de la capacidad de garantizar servicios avanzados a las empresas o prestar apoyos concretos que tengan muy en cuenta las características de cada parte del territorio, pero jugando la iniciativa privada un papel fundamental.

Lo que no puede hacerse es confundir estas medidas para influir sobre las actividades directamente productivas con las que se pretende potenciar a través de la normativa sobre comarcalización y que únicamente facilitaría en determinados casos el acceso a algunos bienes públicos. Sobre todo hay que alertar del coste que puede tener esta experiencia y de sus consecuencias sobre las finanzas regionales. Por otra parte, hay que tener en cuenta que servicios de la importancia de los sanitarios y de los educativos quedan al margen de este proceso.

Entre las lagunas adicionales que se detectan merecen subrayarse los excesivos márgenes interpretativos que aparecen, y que pueden ser utilizados de manera clientelar por los partidos políticos, lo que supondría una amenaza adicional sobre el conjunto en la función pública en la Administración Autonómica. Si se profundiza en el contenido de algunas propuestas encaminadas a evitar un mayor gasto corriente, se pone de manifiesto su inconsistencia. Es lo que ocurre con la propuesta de amortizar plazas vacantes en Zaragoza simultáneamente a su creación en las comarcas, ya que en estos momentos las plazas vacantes sirven para facilitar la liquidación presupuestaria sin excesivo déficit. Su utilización en las comarcas obligaría a disponer de fuentes alternativas de financiación. El gasto adicional que supone el artículo 42 de la Ley de Medidas de Comarcalización puede no ser muy importante en un primer momento, pero la existencia de ochocientos treinta y tres consejeros comarcales supone un riesgo de incremento del gasto en los años siguientes que a la luz de experiencias anteriores puede tener graves consecuencias.

Las fórmulas de reparto comarcal que aparecen pueden plantear agravios comparativos ya que el abanico de gasto por habitante resultante es excesivamente amplio. Por último, se echa de menos la concreción del tratamiento que va a tener en este proceso la comarca de Zaragoza y que añade interrogantes adicionales a la evolución de este proceso que ahora se inicia. Si se tiene en cuenta que la expe-

riencia de las mancomunidades ha llevado a que se valore muy positivamente su actuación, y entre tanto se despejan incertidumbres como las ya señaladas en relación a las diputaciones provinciales, podría haberse perfeccionado el mecanismo de las mancomunidades para entre tanto perfeccionar el diseño y el funcionamiento de posibles propuestas alternativas ya que podría ser oportuno recordar la advertencia de Eugenio D'Ors sobre la conveniencia de hacer los experimentos con gaseosa.

BIBLIOGRAFÍA

- BAGUENA SÁNCHEZ, J. A. (1991): “La economía aragonesa en el eje del Ebro”, en *Papeles de Economía Española*, número monográfico sobre Aragón, Madrid, pp. 64-75.
- BAGUENA SÁNCHEZ, J. A. (1995): *La terciarización de la economía aragonesa: el desarrollo de los servicios a las empresas*. Comunicación. Actas del III Congreso de Economía Aragonesa, Zaragoza, pp. 321-332.
- BIELSA CALLAU, J. y otros (2001): “Agua y estructura productiva” en *Papeles de Economía Española* n° 19, número monográfico sobre el Valle Medio del Ebro, pp. 71-84.
- BIEHL, D. (1988): “Las infraestructuras y el desarrollo regional”, en *Papeles de Economía Española* n° 35. Madrid, pp. 293-310.
- BIESCAS FERRER, J. A. (1985), “*El proceso de industrialización en la región aragonesa en el período 1900-1920*”. Zaragoza, Institución Fernando el Católico. Zaragoza.
- BIESCAS FERRER, J. A. (1991): “Los diferentes espacios económicos de la región aragonesa”, en *Papeles de Economía de las Comunidades Autónomas*, n° 10, Madrid, pp. 80-115.
- BIESCAS FERRER, J. A. (1995): “*Aspectos sectoriales y espaciales en la economía aragonesa*”, Ponencia en Actas III Congreso de Economía Aragonesa. Zaragoza, pp. 187-225.
- BONO RIOS, F. (1997): “La economía aragonesa, una visión sintética” en *Revista de Economía Aragonesa*, n° 1 Zaragoza, pp. 45-75.
- CUADRADO ROURA J. R. (1988): “Políticas regionales: hacia un nuevo enfoque” en *Papeles de Economía Española* n° 35, Madrid, pp. 68-95.
- EMBID IRUJO, A. (2002): “La comarcalización: un cambio trascendental en la organización territorial de la Comunidad Autónoma de Aragón”, *Revista Aragonesa de Administración Pública* n° 20. Zaragoza, pp. 83-116.
- FRUTOS, L. M. (1998): “Los espacios en declive demográfico: problemas y posibilidades de recuperación”. *Revista de Economía Aragonesa*, primer trimestre, Zaragoza, pp. 49-67.
- INSTITUTO ARAGONÉS DE ESTADÍSTICA, diversas publicaciones.
- LOPEZ, M. T. y UTRILLA, A. (1992): *Introducción al sector público español*. Madrid.
- NADAL, E. y otros (1998): “*Aragón y el agua*”. Zaragoza.
- SALANOVA ALCALDE, R. (Dir.) (2002): *La comarcalización de Aragón (II), Estudio Sistemático de las Leyes de Aragón 10/1993 de Comarcalización de Aragón, 8/1996 de Delimitación Comarcal y 23/2001 de Medidas de Comarcalización*, con colaboraciones de FANLO LORAS, A., OLIVÁN DEL CACHO, J., TENA PIAZUELO, V. y JIMÉNEZ COMPAIRED, L., Cortes de Aragón. Zaragoza.
- SALANOVA ALCALDE, R. (2001) “La construcción de un modelo propio de organización territorial de Aragón”, en *Derecho de las Instituciones Públicas aragonesas*, coordinado por GIMÉNEZ ABAD, M. y TUDELA, J. El Justicia de Aragón. Zaragoza.
- SALANOVA ALCALDE, R. (2002): “El modelo aragonés de comarca. La creación de las comarcas. El proceso de comarcalización” Capítulo 1 de *La comarcalización de Aragón (II)*, Zaragoza.
- SALANOVA ALCALDE, R. (2002): “La delimitación comarcal”. Capítulo 5 de *La comarcalización de Aragón (II)*, Zaragoza.
- SOY, A. (1993): “*El papel de las ciudades en el desarrollo regional*”, Fundación FIES, Madrid.

La Organización Territorial de Aragón: Perspectiva histórica

AGUSTÍN UBIETO ARTETA
Profesor Titular de Didáctica de la Historia
Universidad de Zaragoza

1. LA ARTICULACIÓN ADMINISTRATIVA PASO A PASO

1.1. La factura de la reconquista y la repoblación del país

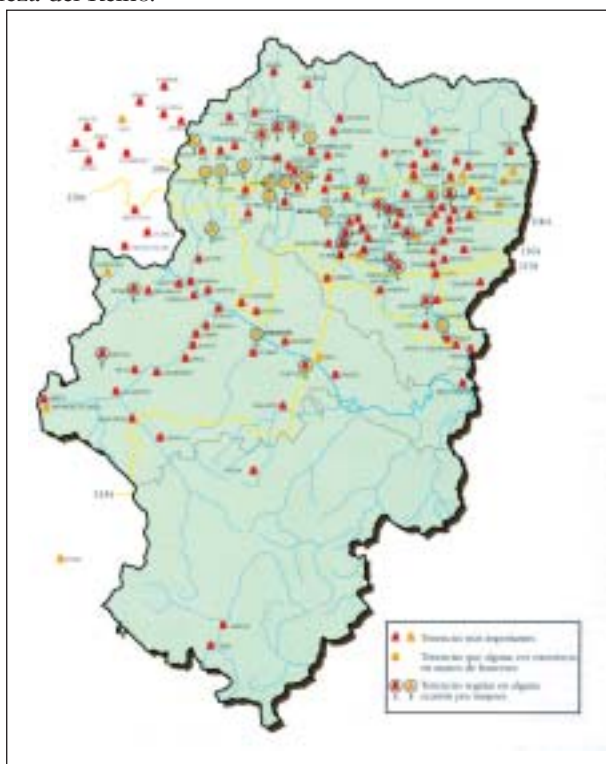
Sin entrar ahora en largas consideraciones, digamos que la secular lucha contra la administración musulmana –desconocida en otras latitudes europeas– vinculó no sólo el devenir histórico, sino también el político, económico, social, jurídico, institucional, etc. del reino de Aragón.

En primer lugar, la Iglesia logró su propio entramado de poder. En efecto, el reino de Aragón surgido en 1035 carecía por completo de una estructura político-administrativa, pues los tres condados que le dieron origen –Aragón, Sobrarbe y Ribagorza– tampoco la tenían. Nada tiene de extraño, pues, que los monasterios además de su tarea religioso-cultural desempeñaran, antes y después de 1035, un papel importante como ordenadores económicos de los valles pirenaicos en los que estaban enclavados, poniendo en explotación sus bienes con los moradores de sus aldeas.

La tierra, fundamento de la riqueza en aquellos tiempos, dio poder económico a estos cenobios y también poder social. La propia Corona engrandeció tanto a algunos de ellos que los reyes los elegirán para su descanso eterno, surgiendo así el monasterio-panteón: San Juan de la Peña, San Pedro el Viejo de Huesca, Montearagón, Sigüenza... Bajo su jurisdicción –distinta de la del Reino– se acumuló una gran cantidad de tierra, llegando a constituir auténticos señoríos, fortalecidos por la ingente tarea repobladora que llevaron a cabo durante los siglos XII y XIII, como los ejemplos de Veruela, Piedra o Rueda. Por otra parte, aún hay que añadir las tierras bajo dominio jurisdiccional y económico de las Órdenes Militares (Hospital o San Juan, Temple, Calatrava, Santo Sepulcro y Santiago) y las de los cabildos catedralicios, sobresaliendo la Seo zaragozana, con más de 1.400 km². Todos estos enclaves jurisdiccionales y territoriales de señorío religioso llegarían prácticamente intactos hasta las desamortizaciones de mediados del siglo XIX.

En segundo lugar, con el nacimiento del reino de Aragón aparece, asimismo, una institución que, condicionada por los acontecimientos político-militares, perduró hasta comienzos del siglo XIII. Esta institución –de carácter militar, administrativo, judicial y político– se denomina tenencia y quienes la desempeñaron, tenentes o seniores.

El rey, para poder llevar a cabo la reconquista del territorio, tuvo que compensar los servicios de los *milites* con la entrega de tierras, y asegurar luego militarmente las ganancias con hombres de su confianza. Estos tenentes –tanto hombres como mujeres– no sólo fueron defensores militares de los territorios confiados en beneficio o tenencia por el rey, sino que se convirtieron en representantes políticos y administrativos de aquél. Las múltiples tenencias fueron poco a poco acumulándose en manos de unas pocas familias, que trataron de convertirlas en hereditarias, lo que en cierto modo consiguieron, dando origen a la primera nobleza del Reino.



El sistema de tenencias
(siglos XI-XII)

La tenencia fue una institución típicamente aragonesa, en tanto que en Cataluña existió la similar de la veguería. No hubo veguerías en Aragón, como no hubo tenencias en Cataluña, aunque pudo haber, y los hubo, tenentes aragoneses, catalanes, navarros y franceses, pero en tanto en cuanto eran tenentes de Aragón y las detentaban en nombre del rey de Aragón, no del rey de Francia, del de Navarra o del conde de Pallars.

La política de Alfonso I el Batallador, si bien se apoyó en esta institución, comenzó a basarse en otras nuevas, más acordes con las necesidades del momento, apareciendo

así, por ejemplo, la caballería villana y las Comunidades de aldeas, de las que acabarían por cristalizar cuatro, aunque en momentos cronológicos distintos: Calatayud, Daroca, Albarracín y Teruel.

Junto a los tenentes debieron coexistir los merinos y los bailes, especie de administradores privados de los dominios reales no entregados en beneficio, lo cual permitió al rey renovar estos cargos a su antojo.

Si bien la tenencia mantenía la jurisdicción del rey, algunas familias —las que constituyen la segunda nobleza del Reino— lograron distanciarse definitivamente del sistema, dando origen, desde el siglo XIII, a un mosaico de señoríos. Buena parte del Reino se desgajó de la jurisdicción regia, dando origen al sistema señorial laico que llegaría también hasta el siglo XIX, siendo una de las características del denominado Antiguo Régimen. Estos nobles llegaron a ser tan poderosos (Alagón, Híjar, Luna, Fernández de Heredia, Antillón, Urrea, Gurrea, Azagra, Cornel, etc.) que incluso se alzaron en armas contra su rey, además de luchar entre sí mismos. Poblaciones como Híjar, Luna, Fuentes, Aranda, Morata de Jalón o Sástago, entre otras, se convierten, durante los siglos XIV y XV, en cabeceras de importantes condados, cuna de auténticas dinastías.

En tercer lugar, durante los siglos XI y XII, por razones diversas, tiene lugar un importante y generalizado renacimiento urbano que también afectó a Aragón. En defensa de sus intereses comunes, los vecinos de esas poblaciones (con rangos distintos de ciudad, villa, lugar o aldea) se unieron en asambleas vecinales dando lugar al concejo, institución que actuaba en la regulación de la vida en común.

Los municipios, sobre todo los urbanos, trataron por todos los medios de desligarse de la autoridad señorial (tenentes y monasterios, por ejemplo) o real, buscando la plena autonomía jurisdiccional y político-administrativa. Para ello surge toda una organización municipal, cuyo concejo rige el juez desde el siglo XI, aunque lo normal es que el monarca acabe por nombrar, de entre los hombres buenos de municipio, un justicia, alcalde o zalmedina, máxima autoridad, con competencias judiciales y administrativas.

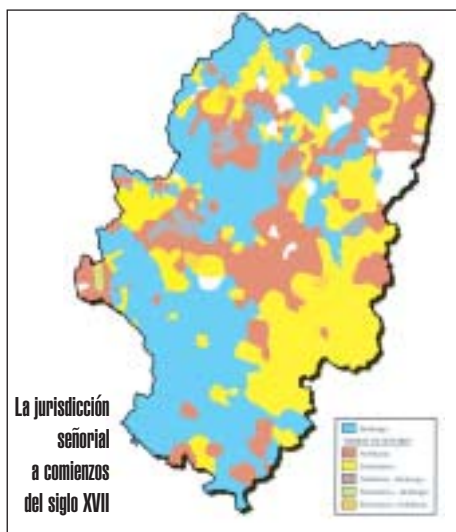
En ocasiones, varios municipios llegaron a reunirse entre sí para resolver problemas comunes. Este es el caso de las comunidades de aldeas, ya citadas, y de las juntas. Estas últimas surgen en la segunda mitad del siglo XIII para defenderse de los malhechores, salteadores de caminos y criminales. Nacidas, en principio, de manera espontánea, luego fueron aprovechadas por la Corona, que las encuadró dentro de su sistema de administración territorial del Reino, lo que constituye un primer intento organizativo estatal. Cada junta estaba regida por un sobrejuntero, nombrado por el rey, con residencia en la población más importante de su demarcación, que se llamó subrejuntería, cuyo número varió en Aragón entre cinco y seis.

En definitiva, desde la Baja Edad Media, Aragón está constituido por un mosaico de jurisdicciones distintas: las tierras de realengo (que dependen directamente del monarca), las tierras de señorío eclesiástico (dependientes de monasterios, órdenes militares o cabildos catedralicios) y las tierras de señorío laico. Una idea de lo que esto significa nos la proporciona el sondeo realizado por las Cortes de 1364, durante el reinado de Pedro IV el Ceremonioso: de las 34.200 casas censadas en el

**Sobrejunterías aragonesas
a finales del siglo XIII**



Reino, sólo un tercio radicaban en tierras de realengo. A comienzos del siglo XVII, la Corona controlaba el 45% de las tierras aragonesas; la nobleza laica poseía todavía el 28%, mientras que los señoríos eclesiásticos suponían el 26%. En vísperas de la Revolución Francesa, según Lezaun (1776) y Floridablanca (1787), el rey controlaba el 41,9%; los señoríos seculares suponían el 32%; los eclesiásticos, el 26,1%.



Aparte de la diversidad de jurisdicciones, las consecuencias de esta realidad fueron múltiples y seculares, como la distribución de los castillos aragoneses, la variedad del sistema metrológico (los pesos y medidas), que dibuja los distintos señoríos. La influencia del pasado se deja notar hasta mediados del siglo XIX, cuando los duques de Híjar, Medinaceli o Villahermosa, los condes de Aranda, Fuentes, Morata o Sástago, los marqueses de Ayerbe o Camarasa, la orden de San Juan de Jerusalén y nobles diversos pudieron perder su antigua jurisdicción, pero esa pérdida fue mitigada por una serie de prebendas que recordaban en demasía épocas pretéritas como, por ejemplo, el ‘derecho de presentación’ de sacerdotes para el desempeño de cargos parroquiales, práctica que llegó hasta pleno siglo XX.



La Nobleza y el Derecho Eclesiástico de presentación (1848)

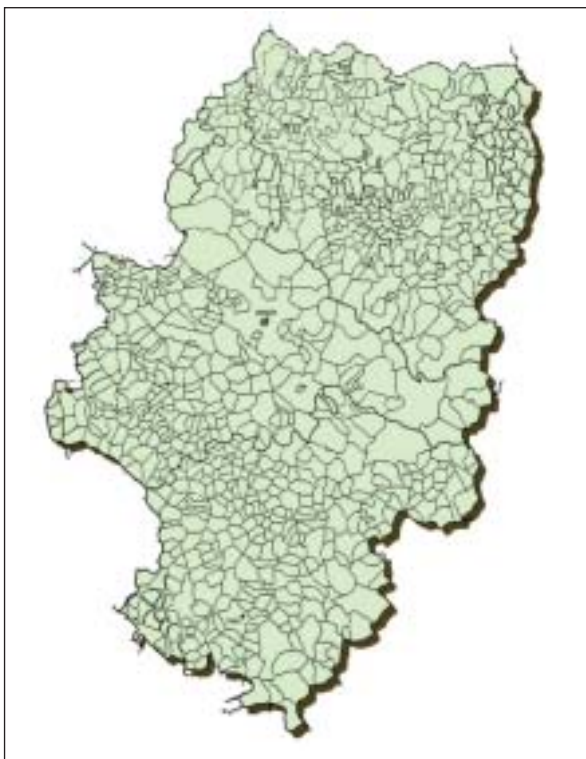
Por otra parte, aunque desde las Cortes de Cádiz, en 1811, habían quedado abolidos los señoríos jurisdiccionales, no lo fueron así los latifundios, y la nobleza siguió poseyendo gran parte de la tierra, de modo que durante la Segunda República entre los diez mayores terratenientes aragoneses aún se contaban siete representantes de este estamento.

Por otra parte, la Iglesia institucional también troceó Aragón en diversas diócesis originando desajustes territoriales que han llegado hasta nuestros días.

Ante una realidad de esta envergadura se comprenderá las dificultades que la administración real y estatal pudo encontrar para lograr una articulación coherente del territorio.

1.2. Las sucesivas compartimentaciones

Antes de adentrarnos de lleno en este capítulo, no queda más remedio que hacer un alto para hablar de un sistema organizativo que ha servido de base a todos los demás, desde el siglo XIII (a veces desde finales del XII) hasta el siglo XXI. Nos referimos a los términos municipales. Cuando se fraguan éstos, la tierra y la jurisdicción dependían, como hemos visto, del rey o de señoríos laicos o eclesiásticos, de forma que sus territorios surgieron de las delimitaciones pactadas o impuestas por ellos. Hoy en día, con los viejos documentos de delimitación y un buen mapa actual a la vista se pueden seguir las líneas divisorias a través de la toponimia rural, y muchas veces con mugas o mojones todavía visibles. En adelante, cuando hablemos de cualquier fragmentación del territorio jamás deberemos olvidar que se basan todas en el agrupamiento distinto de los términos municipales.



Los términos municipales

Retomando la línea argumental, conviene añadir que a los inconvenientes y frenos precitados, se unía el hecho de que en el Aragón medieval, época de fundamentación del Reino, estaba claramente diferenciado lo que eran las rentas propias del rey y las que pertenecían al Reino. Así es que al embrión organizativo que supusieron las *comunidades de aldeas* y las *sobrejunterías* ya citadas, hay que añadir la existencia desde el siglo XI, aunque alcanzan su apogeo en el XIII, de los merinados y baillíos.

Por una parte, la administración de los bienes del patrimonio real fue encomendada al *merino*, que ejercía sus funciones (ampliadas cada vez más con otras de carácter gu-

bernativo, militar o judicial) en un territorio, el merinado, cuyo número varió hasta estabilizarse en doce. Sus titulares, los merinos, dependían en principio directamente del monarca hasta que acabó surgiendo, a principios del siglo XIII, *el merino de todo Aragón*, cargo que recayó en el *merino* de Zaragoza. La realidad es que a comienzos del siglo XVI este cargo era más honorífico que real.

Por otra parte, para la administración de las rentas del Reino nacían los bailes, con jurisdicción en los bailíos, cuyos límites territoriales coincidieron con los de los merinados nacidos a la vez, teniendo una vigencia más duradera que éstos, de manera que a mediados del siglo XVII, el Baile General de Aragón tenía todavía amplísimas competencias.



En el siglo XIV, sin olvidar los señoríos de uno y otro signo, la administración del Reino se hace más compleja. Su sostenimiento se basaba en la explotación de las tierras de realengo y de las salinas, en los impuestos sobre las juderías y morerías, y en la percepción de varios *impuestos ordinarios*, como la *pecha* (de carácter personal), los *peajes* (cobro por el tránsito de mercancías), el *portazgo*, el *pontazgo*, las *cenos*, *tasas de Cancillería*, etc.

Sin embargo, los gastos de la maquinaria del Reino siempre fueron superiores a los ingresos durante la Edad Media teniendo en cuenta las múltiples exenciones existentes (nobleza y clero en particular) y las reiteradas condonaciones concedidas por el rey a los ciudadanos, motivadas por pestes, epidemias, desgracias naturales, plagas o sequías, entre otras razones. Así es que el rey presionó para crear nuevas fórmulas de recaudación, como lo fueron el *monedaje* (percibido en las ciudades) y los ‘subsidios extraordinarios’

Los *subsidios extraordinarios* (fundamentalmente los *fuegos*, las *sisas* y las *generalidades*) eran aprobados, percibidos y administrados por las Cortes, que adecuaron su infraestructura para ello. Si los dos primeros impuestos se estabilizaron y anquilosaron con el tiempo, las ‘generalidades’ se mostraron más idóneas, teniendo que crear todo un complejo sistema de cobro que supuso el establecimiento de un auténtico cordón de puestos aduaneros en todas las fronteras, las denominadas ‘cullidas’, y un sistema organizativo que agrupaba a varias *cullidas*, dando origen a las *sobrecullidas*, cuyo número varió según las necesidades de cada momento.

La última reforma de las *sobrecullidas* medievales debió tener lugar entre 1463 y 1465, y éstas sirvieron de base para la realización del primer censo aragonés fiable, el de 1495, perviviendo hasta comienzos del siglo XVIII, aunque su denominación e incluso su sistema de distribución interna cambiaron al menos dos veces durante el siglo XVII. Sabemos que las ‘sobrecullidas’ heredadas por los Austria fueron once.

Es posible que el primer cambio de denominación, aunque no de función, de las *sobrecullidas* fuera por el de *distritos*, a partir de 1609, pero el que hizo fortuna fue el de *veredas*, a mediados del siglo XVII (1646-1650), para mantenerse vivas durante más de cincuenta años. Su función (efectos fiscales sobre los productos importados y exportados) y su distribución fue bastante semejante a la anterior de las ‘sobrecullidas’, y estas *veredas* aduaneras de los Austria fueron las que sirvieron de base para la compartimentación borbónica del Reino en ‘corregimientos’ y ‘partidos’.



El año 1592 fue crucial en la lucha secular mantenida entre los Austria (defensores del centralismo de los Habsburgo) y el Reino de Aragón (celoso de su *Fuero* y libertades). El final es sabido: la victoria de Felipe I (II de Castilla) le permitió someter a los aragoneses a los deseos de la monarquía castellana recortando la Constitución aragonesa (Cortes de Tarazona, 1592). Pero aún le quedaron al Reino libertades y grados de independencia

bastantes como para continuar como ente individualizado durante todo el siglo XVII. En el terreno administrativo, durante los siglos XVI y XVII, el Reino continuó compartimentado en variadas circunscripciones, casi nunca coincidentes, para administrar cosas distintas con funcionarios distintos. El último ejemplo de reforma lo constituye el intento de racionalizar las ‘sobrecullidas’ dando paso a las ‘veredas’, como se ha visto.

Otra cosa fue el resultado de la crisis de comienzos del siglo XVIII, cuando el Borbón triunfante en la guerra de Sucesión al trono de España, Felipe IV (V de Castilla), se vengó de la ayuda que los aragoneses habían prestado a su opositor austriaco. Aragón tuvo que renunciar a sus instituciones más definitorias: Corona, Cortes, Diputación, Justicia y Derecho, aunque de este último quedó indultada una parte, nuestro Derecho Civil todavía vigente.

La nueva monarquía dictó muchas medidas para centralizar España, racionalizando, por ejemplo, las *veredas* de la dinastía anterior. Así, por el *Decreto de Nueva Planta* de abril de 1711, aquéllas eran sustituidas por los corregimientos, con competencias amplísimas, pues a las iniciales (judicial, de policía y de representación real) se unieron otras muchas: política, militar, gubernativa y económica.



Los corregimientos (1711)

El trazado geográfico de los *corregimientos* aragoneses, de septiembre de 1711, se hizo siguiendo fundamentalmente dos criterios: el curso de los principales ríos y la existencia de ‘ciudades’ donde ubicar la capitalidad. En ese momento, existían once ciudades, las diez legadas por la Edad Media –Jaca (1077), Huesca (1096), Barbastro (1100),

Zaragoza (1118), Tarazona (1119), Albarracín (1300), Teruel (1347), Daroca (1366), Calatayud (1391) y Borja (1438)—, más Alcañiz (por privilegio de Felipe IV de Castilla, 1652). Aunque Fraga (por la fidelidad mostrada a Felipe V, 1709) acababa de ser ascendida al rango de ciudad, no se convirtió en centro de ‘corregimiento’, a pesar de las protestas de los fragatinos, hasta 1796 y no de modo definitivo. Como las Cinco Villas y Ribagorza carecían de ciudades, por diversas razones se optó por las villas de Sos y Benabarre, respectivamente. El resultado, trece ‘corregimientos’. A la precedente lista de ciudades se unirían, sucesivamente, Caspe (por la fidelidad a la causa isabelina frente a los carlistas, 1861) y Cariñena (elevada a este rango por Alfonso XIII, por el mérito de sus muchos monumentos, 1909).

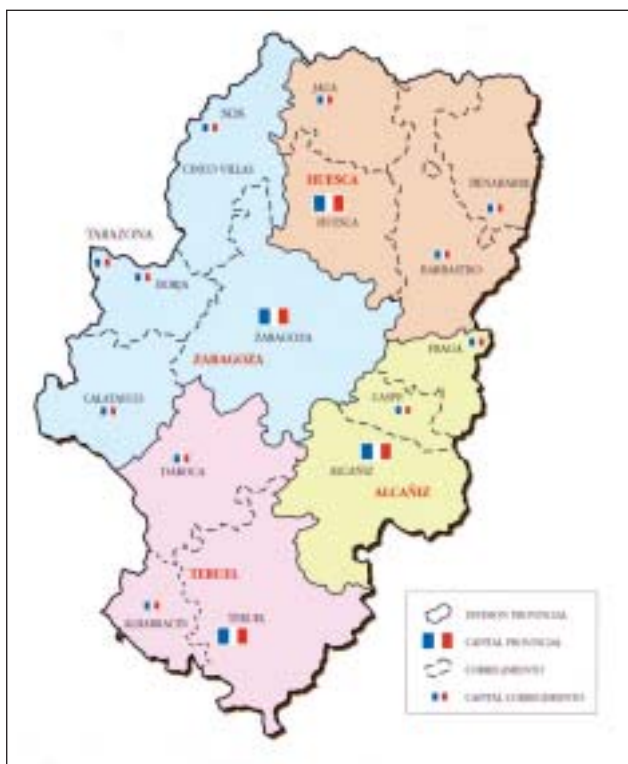
La división de Aragón en *corregimientos* estuvo vigente más de cien años, hasta que nacieron las ‘provincias’ y los ‘partidos judiciales’ (1833-1834).



Ciudades y villas,
según Floridablanca

Cien años después de trocarse Aragón en *corregimientos*, estamos entre 1810-1812, nuestro solar se halla ocupado por las tropas francesas, y el Gobernador General de Aragón, el general Suchet, por mandato del rey José I Bonaparte, pone en práctica una importantísima serie de medidas que decretara el propio Napoleón, algunas de las cuales tienen que ver, y mucho, con esa parte del territorio aragonés que todavía sigue incólume, los señoríos: abolición del régimen señorial, desamortización de los bienes eclesiásticos, supresión de la Inquisición y un nuevo sistema fiscal. También intentó organizar el territorio tanto militar como administrativamente.

En el terreno administrativo se sucedieron con inusitada rapidez dos divisiones territoriales: la de abril de 1810 –que troceaba Aragón en las prefecturas de Ebro y Cinca (con capital en Huesca), Ebro y Jalón (con capital en Zaragoza) y Guadalaviar (con capital en Teruel)– no llegó a aplicarse; y la de junio de 1812, que pretendía ser definitiva, apenas pudo ponerse en práctica, pues un año más tarde, el 9 de julio de 1813, el general Paris tuvo que iniciar la retirada de las tropas francesas de Zaragoza, ciudad que capitulaba el 3 de agosto. La segunda división ideada por Suchet se basaba en cuatro ‘prefecturas’ o provincias (Huesca, Zaragoza, Alcañiz y Teruel), subdivididas a su vez en ‘corregimientos’, catorce en total.



**División provincial
napoleónica (1812)**

Casi en paralelo a las medidas adoptadas por los franceses, los parlamentarios españoles, reunidos en Cádiz, también diseñaban la división de toda España y, por lo tanto, de Aragón en ‘provincias’.

No obstante, nos hallamos a las puertas del alumbramiento de la actual división en *provincias* y en *partidos judiciales*. Su fundamento legal hay que buscarlo en la Constitución de 1808, aprobada en las Cortes de Cádiz, aunque su puesta en vigor se retrasó, pasando por un intento fallido (1822) y otro válido y definitivo, el de 1833, que ha llegado hasta hoy, en el siglo XXI.

Tras muchas dilaciones, debido fundamentalmente al cruce de intereses entre las poblaciones que aspiraban a convertirse en capitalidad, en 1822 se llegó a una primera división, calificada como provisional, que, para Aragón, suponía el nacimiento de cuatro

provincias: Zaragoza, Huesca, Teruel y Calatayud. Varias poblaciones aragonesas que tenían aspiraciones a encabezar provincia, como Barbastro, Caspe o Alcañiz, quedaron frustradas. En el caso de esta última aún era mayor la afrenta, pues sí había sido elegida como tal por los franceses. En algunos casos, los límites del antiguo Reino tuvieron que ser modificados, en más o en menos. Medinaceli y su comarca, hoy de administración soriana, eran asignadas a Calatayud; buena parte del Maestrazgo turolense –Cantavieja, La Iglesuela, Mirambel, Mosqueruela, Puertomingalvo y San Agustín, tierras históricamente aragonesas– pasaban a la provincia de Castellón; Ademuz se agregaba a Teruel.



La provincia de Calatayud (según V. Bietza)

Sin embargo, el retorno al poder de Fernando VII supuso la derogación del acuerdo del gobierno constitucional, en octubre de 1823. Sin embargo, a su muerte, el gobierno de la Reina Gobernadora, María Cristina, aprobaba la segunda y definitiva división provincial, el 30 de noviembre de 1833, denominada como la división de Javier de Burgos, inspirador de la misma y en aquel momento ministro de Fomento. Aunque nacía abierta a modificaciones, lo cierto es que en el caso aragonés no las hubo. Eso sí, de las cuatro anteriores ‘provincias’ se pasó a tres (Huesca, Teruel y Zaragoza), de manera que la de Calatayud había tenido una vigencia de veinte meses escasos.

Un año después, el 21 de abril de 1834, un Real Decreto dividía cada una de las tres provincias en varios partidos judiciales, que respondían en general a los antiguos *cor-*

regimientos. Esta retícula fue modificada, en parte, antes de 1846: entonces se efectuaron algunos reajustes en la provincia de Zaragoza; se dio cabida al *partido judicial* de Tamarite en la de Huesca (lo que supuso una remodelación en la zona); y se trasladó la capitalidad del *partido judicial* de Segura –población destruida durante la primera Guerra Carlista– a Montalbán. Cuarenta y tres años más tarde, en 1877, se efectuó una nueva modificación de *partidos judiciales* en función de diversas causas, que llegó, a su vez, hasta 1909, cuando la hasta entonces villa de Cariñena fue elevada a la categoría de ciudad por Alfonso XIII, lo que obligó a adjudicarle su propio ‘partido judicial’ con municipios desgajados de la circunscripción judicial darocense.



La división provincial de Javier de Burgos fue bastante respetuosa con el pasado histórico en relación con los límites externos del antiguo Reino, al contrario que su precedente fallida. Trató de ser consecuente con la historia incluso con enclaves, anacrónicos tanto entonces como hoy, como Petilla de Aragón (de administración navarra dentro de Zaragoza) y Rincón de Ademuz (entre Teruel y Cuenca, aunque de administración valenciana).

En cuanto a los límites internos, los interprovinciales, se basó, sin duda, en compartimentaciones anteriores de todo tipo, como estudió Antonio Ubieto, dejando al menos su huella las *comunidades de aldeas*, *sobrejunterías*, *sobrecullidas*, *diócesis* y *señoríos*. Hasta cierto punto se puede asegurar que la mayor parte de la frontera entre las provincias de Huesca y Zaragoza está basada en límites de carácter diocesano, mientras que los límites entre Zaragoza y Teruel, con mayores lagunas que en caso anterior, tiene sus funda-

mentos en las *sobrecullidas*, en las *sexmas* en que se compartimentaron las *comunidades de aldeas* y en los corregimientos.

Antecedentes históricos de los límites interprovinciales
(según Antonio Ubieta)



Si bien los límites interprovinciales no han sufrido modificación desde que Javier de Burgos los diseñara, sí que ha sido modificado en varias ocasiones el entramado de *partidos judiciales*. A los retoques de 1834, 1846, 1877 y 1909 cabe añadir al menos los de 1965 (drástica reforma de tipo concentrador) y 1988, el último. La actualización de 28 de diciembre de 1988, todavía vigente, está basada en la dinámica social y poblacional (fruto del imparable proceso de despoblación), la mejora de las comunicaciones (puesto que se habían acortado bastante las distancias en cuanto a tiempo); y en la consolidación o debilitamiento de algunas de las tradicionales cabeceras judiciales, entre otros motivos.

La reforma de 1988



La división de Aragón en *provincias* y *partidos judiciales* de 1833 supuso hacer tabla rasa de todo vestigio medieval, máxime cuando en años sucesivos se adoptaron toda una serie de medidas históricas y sin precedentes: privatización de realengos (1834), supresión de mayorazgos y desamortización de los bienes inmuebles del clero (1836), y supresión de los señoríos jurisdiccionales (1837). El Antiguo Régimen había muerto y con él todos los problemas que desde el siglo XI habían impedido una organización coherente y unitaria del territorio del Reino.

2. POR FIN, LAS COMARCAS

Si se revisan los periódicos de las tres provincias aragonesas de finales del siglo XIX, no será difícil encontrar referencias a las comarcas, pero, desde luego, con un significado distinto al actualmente vigente, teniendo entonces una enorme carga histórica (Bajo Aragón, Alto Aragón, Cinco Villas, Maestrazgo, Somontano, Hoya de Huesca, etc.), de manera que muchas de las actuales comarcas quedarían englobadas en aquéllas.

2.1. Dos movimientos ligeramente paralelos

A mediados del siglo XX, surgen dos movimientos ligeramente paralelos, tanto que no llegarán a encontrarse hasta finales de dicha centuria. Uno, práctico y realista; el otro, teórico.

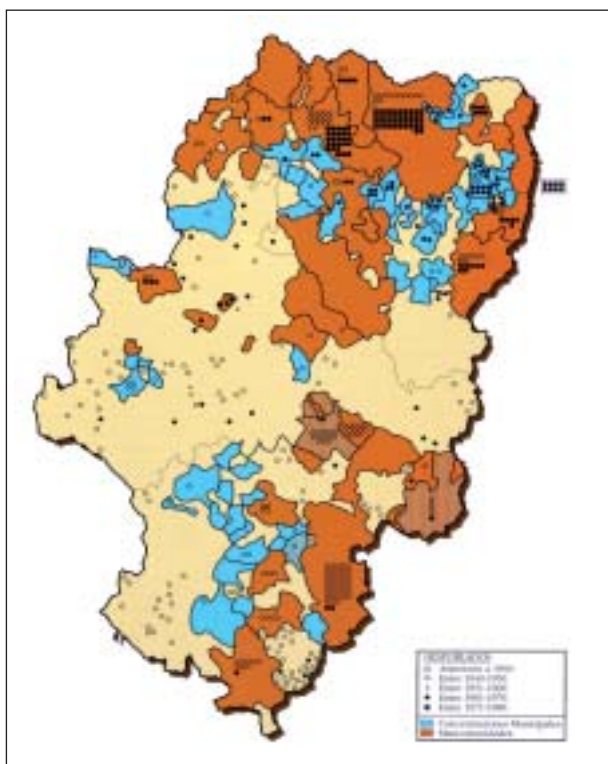
Por una parte, ante la despoblación creciente del país y para tratar de hacer frente a los servicios municipales que los ciudadanos que permanecen exigen, comenzaron a aparecer diversas fórmulas de cooperación ('comunidades de villa y tierra', 'convenios', 'consorcios', 'agrupaciones') entre las que destacan las mancomunidades (o asociaciones de municipios) para compartir servicios y bienes.

La lista es larga, y la que sigue no es exhaustiva: 'Aguas del Huecha' (1952), 'Aguas Potables del Bajo Martín' (1957); 'Aguas del Río Guatizalema' (1958); 'Turística del Maestrazgo' (1971); 'Turística de Javalambre' (1974); 'Aguas de Monegros' (1977); 'Flumen-Monegros' y 'Jaca-Sabiñánigo' (1982); 'Alto Ésera' (1984); 'La Litera', 'Río Aguas Vivas', 'Río Aranda' y 'Los Valles' (1985); 'Sierra de Gúdar' y 'Zona Bajo Martín' (1986); 'Cuarte-Cadrete', 'Alto Gállego', 'Canal de Berdún', 'Ribagorza Oriental', 'Sierra del Pobo', 'Cuenca Minera Central de Teruel' y 'Alta Zaragoza' (1988); 'Sobrarbe', 'Altas Cinco Villas', 'Matarraña Turolense', 'Hoya-Somontano' y 'Ribera Izquierda del Ebro' (1989); 'Gállego-Sotón', 'Aguas Potables del Mezquín', 'Jiloca', 'Portal del Maestrazgo', 'Bajo Gállego', 'Servicios del Bajo Jalón-Ebro', 'Clarina de las Cinco Villas', 'Mallén', 'Tarazona', 'Monegros II' y 'Ribagorza Central' (1990); 'Cinca Medio', 'Río Grío' y 'Valle de Chistau' (1991), etc.

Ante esta realidad creciente, se imponía la *comarcalización* del territorio aragonés, necesidad que cristalizó en la Ley 8/1996, de 2 de diciembre.

A la vez que tenía lugar el proceso anterior, ministerios y organizaciones de índole diversa e implantación nacional trataron de racionalizar sus recursos en territorio aragonés, surgiendo así una larga serie de compartimentaciones –comarcalizaciones a la carta– casi nunca coincidentes entre sí. Vemos, pues, una serie de mapas de la 'Or-

ganización Sindical' (1946), 'Ministerio de la Vivienda' (1962), 'Cámaras de Comercio' (1963), 'Cáritas' (1965), 'Comarcas Agrarias' y 'Confederación de Cajas de Ahorro' (1971), 'Sanidad: Los Partidos Médicos' (1978), etc. [La serie cartográfica correspondiente puede verse recogida en Agustín Ubieta, *El largo camino hacia las comarcas en Aragón (aproximación didáctica)*, "Col. Territorio, 1", Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales, DGA, Zaragoza, 2001].



2.2. Las reflexiones teóricas globalizadoras

Las reflexiones y estudios globalizadores no comienzan realmente hasta 1965, cuando el Ministerio de la Gobernación da a conocer sus veintisiete comarcas aragonesas en su trabajo sobre *Las Provincias y sus Comarcas*. (*Estudio sobre delimitación comarcal en las provincias españolas*), con criterios muchas veces contrapuestos entre sí.

A la vez, desde Aragón, economistas, geógrafos, planificadores, etc. comienzan a realizar estudios con criterios cada vez más objetivos y apegados a la multiforme realidad aragonesa. Por un lado, Vicente Bielza, desde el Departamento de Geografía de la universidad cesaraugustana, nos mostraba una división comarcal nueva, difundida, aparte de en otros trabajos más especializados, en el libro de texto que publicó en colaboración con José Gutiérrez Jiménez [*Geografía de Aragón*, Librería General, Zaragoza, 1977]; por otra parte, Carlos Royo Villanova [*Aragón, espacio económico y división comarcal*, CAI, Zaragoza, 1978] presenta “una propuesta de división territorial de Aragón que pretende

**Comarcas del Ministerio
de la Gobernación (1965)**



ser una síntesis de las comarcalizaciones” anteriores. “El punto de partida fue tomar como municipios de referencia las cabeceras de comarca seleccionadas oficialmente por el Gobierno para el bienio 1974-1975”, sobre cuya base Royo hizo un “ensayo de división comarcal de Aragón” que sometió a un elaborado proceso de fiabilidad, hasta desembocar en su doble propuesta de “los grandes espacios económicos de Aragón y sus áreas” y de “las áreas y subáreas del espacio aragonés”. Sus áreas, equivalentes a ‘comarcas’, serían veintitrés.

**Portada del libro
Aragón, Espacio Económico
y División Comarcal**

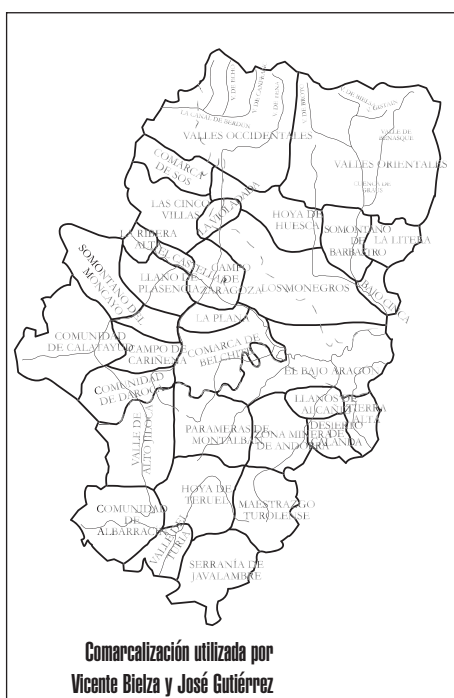
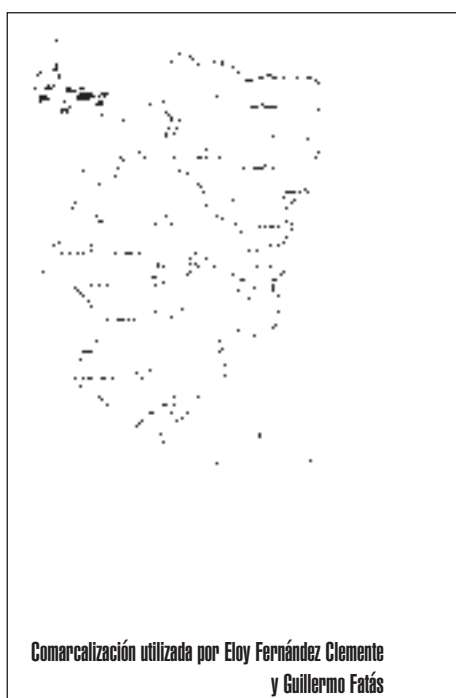


Estas propuestas servirían de base para una buena parte de los estudios posteriores, entre los que destacaremos, sin ser exhaustivos, el estudio del Servicio de Documentación y Economía Aragonesa, SEDEA [*Aragón en cifras. Datos socioeconómicos*, CAI, 1984]; el del Seminario Permanente de Educación Física del ICE [*Análisis de recursos y bases para la planificación y desarrollo del sistema deportivo de Aragón*, DGA, 1986]; el atlas de un equipo del Instituto de Ciencias de la Educación, coordinado por Ramón Garcés [*Mapa Escolar de Aragón*, DGA, 1991]; o el estudio de Enrique Mené [*Objetivos e instrumentos de la política regional: la aplicación de la política de incentivos en la Comunidad Aragonesa*, DGA, 1994].

2.3. Lo que se enseñó en las aulas

Mientras todo lo anterior sucede, en las aulas aragonesas de Primaria y Secundaria, en las que se comienza a enseñar ciencias sociales sobre Aragón, impera la diversidad de propuestas.

En 1977, por ejemplo, Eloy Fernández Clemente y Guillermo Fatás [*Aragón, nuestra tierra*, Guara Editorial] y Vicente Bielza con José Gutiérrez [*Geografía de Aragón*, Librería General] proponen veinticuatro y treinta y dos comarcas, respectivamente.



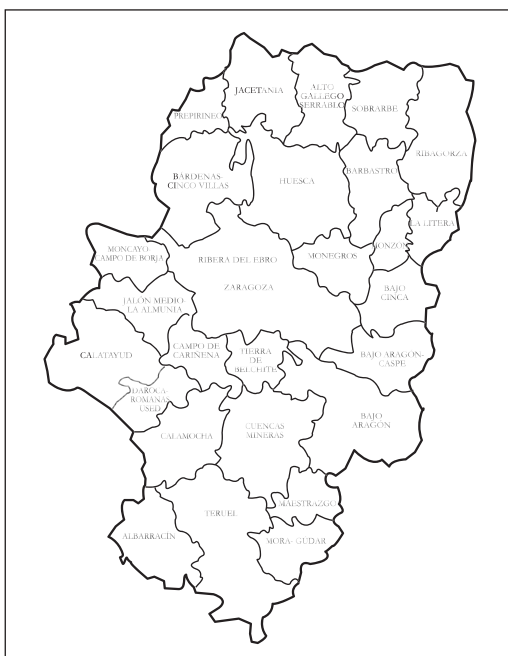
En 1982, en plena experimentación de la Reforma, Jesús Jiménez y Enrique Miranda [*Aragón, Anaya*], en un libro de texto dedicado a la E.G.B., proponen una división comarcal muy esquemática pero didáctica, con veintidós divisiones comarcales.

**Comarcalización utilizada por
Jesús Jiménez y Enrique Miranda**

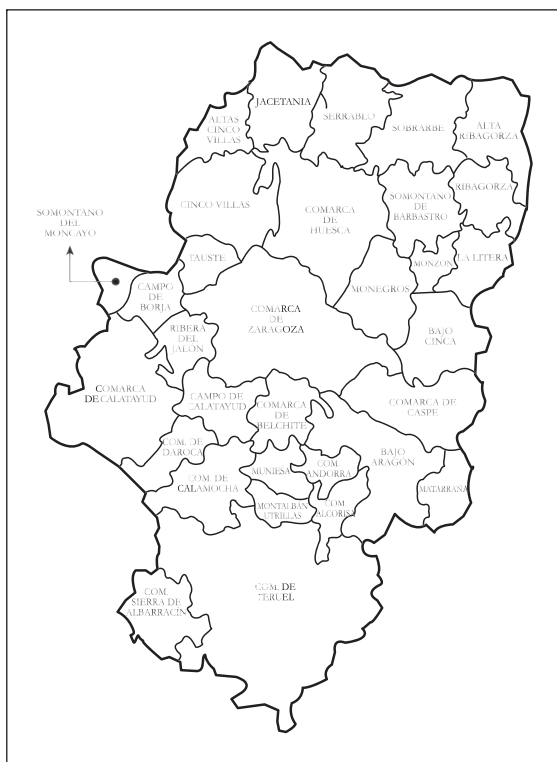


En 1993, Jesús Marco, José L. Acín, Mario Ollero, Margarita Navarro y otros daban a la luz –con carácter divulgador en fascículos coleccionables, siguiendo el modelo pre-citado del SEDEA– una compartimentación de veintisiete comarcas [*Aragón, comarca a comarca*, ‘El Periódico de Aragón’].

**Comarcalización utilizada por
Jesús Marco, José Luis Acín, Mario Ollero
y Margarita Navarro**



En 1994, Vicente Bielza, André Humbert y José M^a García Ruiz [*Geografía de los paisajes de Aragón, DGA*] nos proponían un Aragón troceado en treinta y dos comarcas, distribuidas en cinco grandes áreas: Pirineos oscense y zaragozano, Somontano pirenaico, Piedemonte ibérico, Tierra Llana y Cordillera Ibérica, distribución comarcal que el primero de los precitados autores repetía en 1995 [*Aragón. Territorio, evolución histórica y sociedad, DGA*].



Propuesta de Andrés Humbert, Vicente Bielza
y José María García Ruiz

3. CONVIENE APRENDER DEL PASADO

Como fácilmente se puede deducir por todo lo expuesto, toda compartimentación, como obra humana que es, en primer lugar es opinable y discutible y, en segundo lugar, es perceptible de mejora con la colaboración de todos. En el largo camino que ha conducido a la actual comarcalización oficial recién estrenada, tenemos muestras de realidades pasajeras –la de los *merinados* puede ser un ejemplo–, pero también frutos duraderos, con independencia de la opinión que nos puedan merecer desde nuestra óptica actual. Más de seis siglos duraron los *señoríos*, bien de carácter laico bien religioso, aunque nos parezcan injustos hoy, tanto que constituyen un indicador del denominado Antiguo Régimen que combatieron las ideas revolucionarias hasta acabar con ellos antes o después; pronto cumplirán dos siglos de vigencia las ‘provincias’, lo cual no es

poco; desde el siglo XII hasta el XXI han perdurado los ‘términos municipales’ y aún siguen siendo válidos.

Hoy en día, la *comarca* y el proceso de comarcalización son una realidad incuestionable. El Gobierno de Aragón se halla en estos instantes en pleno proceso de puesta en marcha del mapa comarcal aragonés, una distribución o división humana como tantas otras, que cuajará no sólo en cuanto sea útil a los ciudadanos, sino también si se alcanza a comprender su porqué y si se logra la identificación de sus gentes con ese proyecto común.

Se trata de un proyecto ilusionante que requiere mucho apoyo institucional y muchas renuncias, pero también muchos conocimientos e imaginación para explotar las incalculables posibilidades de revitalización de todos y cada uno de los territorios comarcales, porque afortunadamente todos tienen características distintivas, a los que no les quedará más remedio que plantearse, asimismo, líneas conjuntas de colaboración. Es impensable que una comarca turolense o del llano ibérico revitalice el camino jacobeo que atravesaba su territorio y que las contiguas pasen olímpicamente del asunto. Es la hora no sólo de dividir sino también de sumar.

Las directrices de Ordenación del Territorio y la Comarcalización

JOSÉ ANTONIO BÁGUENA
Economista del Equipo ECAS

1. BREVES PRECISIONES SOBRE EL ANÁLISIS REGIONAL, LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y LA NUEVA GEOGRAFÍA ECONÓMICA

Antes de iniciar el tema concreto de la comarcalización en relación con las Directrices de Ordenación del Territorio en Aragón, creo conveniente recordar algunos conceptos de interés sobre el análisis regional, la ordenación del territorio y la nueva geografía económica.

Dos preguntas clásicas, siempre presentes en la ciencia regional:

¿CUÁL ES EL PROCESO DE CONCENTRACIÓN DE LA POBLACIÓN?

¿CÓMO SE DISTRIBUYE LA POBLACIÓN EN EL TERRITORIO?

Son las preguntas que a veces resumimos como CONCENTRACIÓN-DISPERSIÓN, CAMPO-CIUDAD, CENTRO-PERIFERIA.

Las respuestas, también clásicas, fueron formuladas desde el principio por tratadistas como Von Thünen (1826), Weber, Chistaller y Lösch (1940). Estas respuestas clásicas sobre Espacio y Economía formaron un cuerpo teórico que soportaba a la geografía económica tradicional, a través de las cuales se formularon –entre otras– los supuestos sobre la estructura interna de la ciudad, dando paso a los primeros inicios de la modelización.

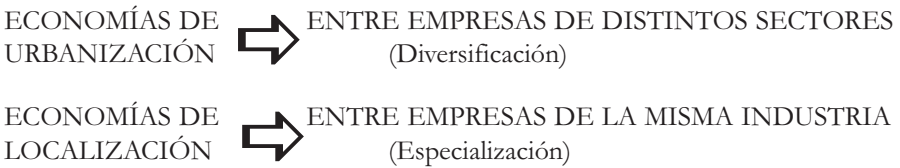
Además de las aportaciones anteriores de Marshall (1890) sobre los distritos industriales, es Walter Isard (1959), junto a otros tratadistas americanos (W. Alonso), los que formularon los principios básicos de la Economía Regional.

Más recientemente, diversos estudiosos (Hendersón, Krugman, Fujita, Ogawa, etc) formularon nuevos conceptos –algunos ya formulados– sobre el potencial, sistemas centrales, etc., constituyendo lo que se ha venido a denominar como nueva geografía económica.

Las principales diferencias entre las respuestas clásicas y las actuales, son:

Clásica	Nueva
Relaciones empíricas y geométricas	Modelización económica
Equilibrio parcial	Equilibrio general
Rendimientos constantes	Rendimientos crecientes
Competencia perfecta	Competencia monopolística
Autarquía	Integración económica
Localización de recursos predeterminada	Movilidad de los factores de pro.
Fuerzas de primer orden	Fuerzas de segundo orden
Estática	Evolucionista

En esta nueva formulación de espacio y economía, reviste especial consideración el concepto de EXTERNALIDADES, que se considera que se producen por dos procesos:



A su vez, la tensión entre las fuerzas de CONCENTRACIÓN-DISPERSIÓN, se suele explicar con los siguientes conceptos:

Fuerzas centrípetas	Fuerzas centrífugas
Externalidades entre empresas	Congestión, contaminación
Externalidades factor humano	Suelo urbanizable
Costes de transporte	Competencia entre empresas
Rendimientos a escala por nivel de empresa	Costes de commuting

1.1. La Ordenación del Territorio como ciencia administrativa

Después de la Segunda Guerra Mundial, algunos países empezaron a cuestionarse las consecuencias de un desarrollo espontáneo sin consideración sobre las consecuencias espaciales.

En los países europeos, los principales hitos fueron:

- 1947. París y el desierto francés
- 1947. Gran Bretaña. Gran Londres y New Towns
- 1963. Se crea DATAR en Francia

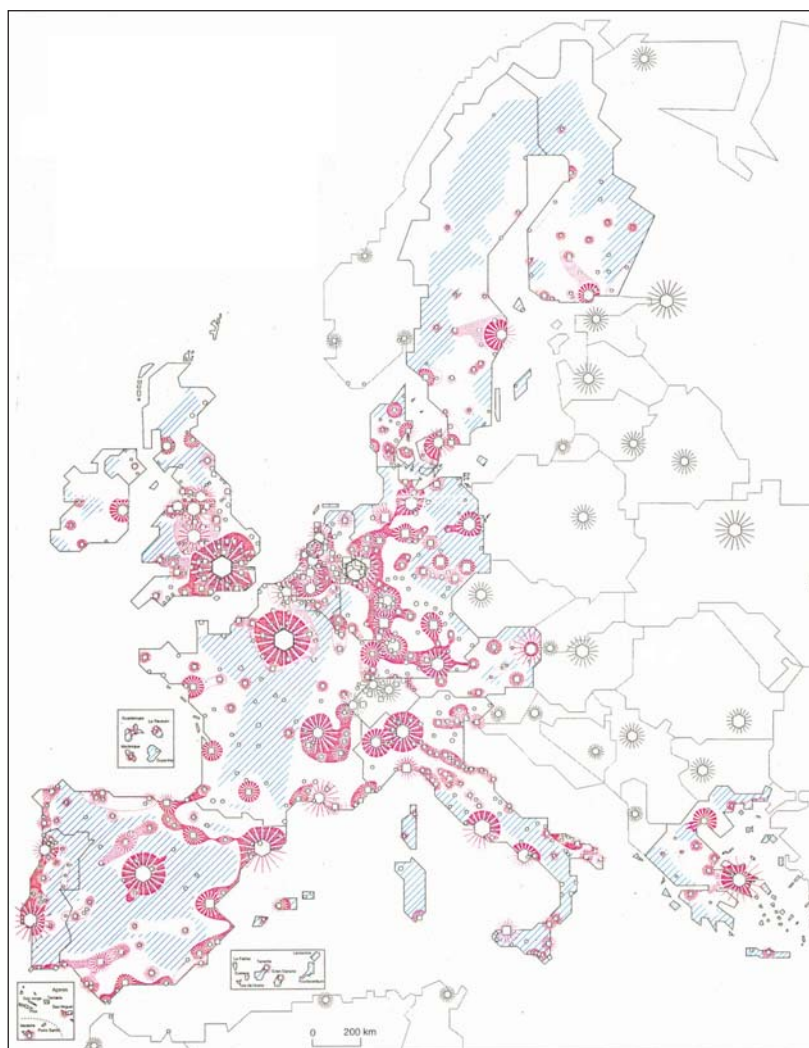
En nuestro país, la aparición de la Ley del Suelo y sus diferentes modificaciones, dieron entrada a distintas figuras de planeamiento urbano supramunicipal como los PDTC, Directrices de política territorial, etc. Ya existían diferentes zonificaciones sectoriales, así como una incipiente política regional, cuya actuación más

significativa fueron los Polos de Promoción y Desarrollo, dentro de una planificación indicativa.

Aunque existían comarcas sectorializadas (agrarias y de otro tipo), básicamente la organización territorial española estaba representada por el Estado, la Provincia y el Municipio.

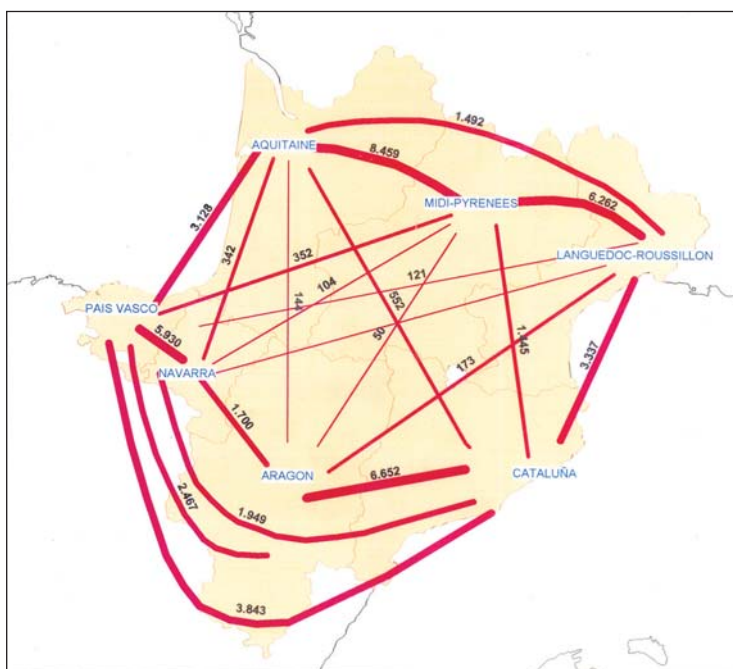
La Constitución Española (1978) abre todo un proceso de descentralización que se materializa con la aparición de nuevos entes territoriales.

Como información complementaria al tema de las Directrices de Ordenación del Territorio y la Comarcalización, interesa resaltar que la región aragonesa se encuentra inserta en un conjunto de espacios económicos con identidad propia cuyo escenario tendencial se ha puesto de manifiesto en la Estrategia Territorial Europea (ETE) como se muestra en la Mapa n° 1.



Mapa 1:
Espacios
económicos
con identidad
propia
en la UE

Además, como espacio regional, Aragón es una economía abierta, que interacciona de forma intensa con las regiones de su entorno, como se muestra en el Mapa nº 2. Aragón no está aislado territorialmente, y por tanto, dependemos de las actuaciones del resto de regiones limítrofes, de forma que en la estrategia de ordenación del territorio, debemos tener en cuenta las decisiones tomadas por nuestros vecinos, para no duplicar actuaciones próximas, por ejemplo, equipamientos.



Mapa 2

Por último, señalar la singularidad de Aragón dentro de las regiones europeas (NUTS II). Es la única que teniendo menos de 25/hab km², no está clasificada con ayudas del Objetivo nº 1 (ver Mapa nº 3).

2. DIRECTRICES GENERALES DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

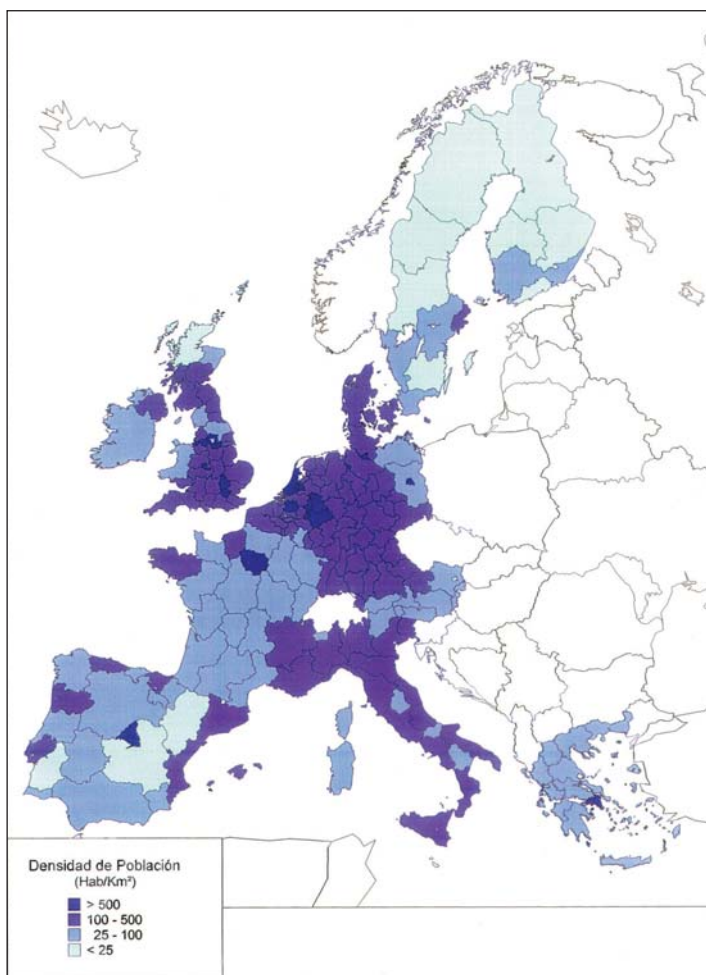
La Constitución Española otorga a las CCAA la posibilidad de asumir las competencias en Ordenación del Territorio.

El Estatuto de Autonomía de Aragón asume la competencia exclusiva sobre Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda.

La Ley de Ordenación del Territorio de Aragón (LOTA) (1992) desarrolla esta competencia, y en su artículo 9 y 10, define las Directrices Generales de Ordenación del Territorio (DGOT).

Según los Art. 9 y 10 de la LOTA, las Directrices son el instrumento básico de ordenación conjunta e integrada de la totalidad del territorio de la Comunidad Autónoma

Mapa 3:
Densidad de población
por regiones, 1994



de Aragón. Son el marco de referencia territorial para la formulación, desarrollo y aplicación de las políticas sectoriales.

El Art. 18.-1 de la LOTA, establece las siguientes categorías de áreas geográficas:

- Áreas deprimidas, caracterizadas por ser territorios con nivel de renta comparativamente bajo, con tendencia a la despoblación o con problemas de estancamiento o de regresión económica; pueden subclasificarse en áreas rurales marginadas y áreas en declive industrial.
- Áreas en desarrollo, constituidas por aquellos territorios que se encuentran en fase de crecimiento y que conservan una cierta capacidad de desarrollo ordenado.
- Áreas congestionadas, formuladas por aquellos territorios en los que la densidad de población y de actividades generan desequilibrio y deseconomías de congestión y problemas crecientes de calidad de vida, de incompatibilidad de usos o de afección al

medio natural o estén ya desequilibrados respecto a las dotaciones y equipamientos con que cuentan.

–Áreas especiales, constituidas por territorios en los que resulta aconsejable un desarrollo sectorial específico por su situación geográfica, como las áreas de montaña, o por su interdependencia supramunicipal, como las áreas metropolitanas, o por otras razones específicas.

Según se incluye en el punto 49 de la Memoria de las DGOT, los estudios realizados ponen de manifiesto que la clasificación de la LOTA no se ajusta a la realidad socio-económica. Los grandes grupos son:

a) Áreas deprimidas

b) Áreas en desarrollo:

1. Área dinámica del entorno metropolitano de Zaragoza
2. Áreas dinámicas urbanas: existencia de municipios de más de 2.000 habitantes.
3. Áreas dinámicas rurales
4. Áreas de desarrollo estancado.

Las variables utilizadas para la definición de las áreas fueron:

- Medio físico
- Evolución de la población, densidad demográfica y proyección demográfica.
- Infraestructura del transporte
- Actividades productivas predominantes
- Recursos municipales.

Desarrollando el punto 51 de la Memoria de las DGOT, se ha elaborado la Mapa nº 4, utilizando como unidad indivisible el municipio. En la imagen se indica el Sistema de Ciudades, desde la Capital de Aragón hasta la ubicación de los municipios más pequeños. También se incluye en la misma figura las cuatro áreas socioterritoriales incluidas en las DGOT.

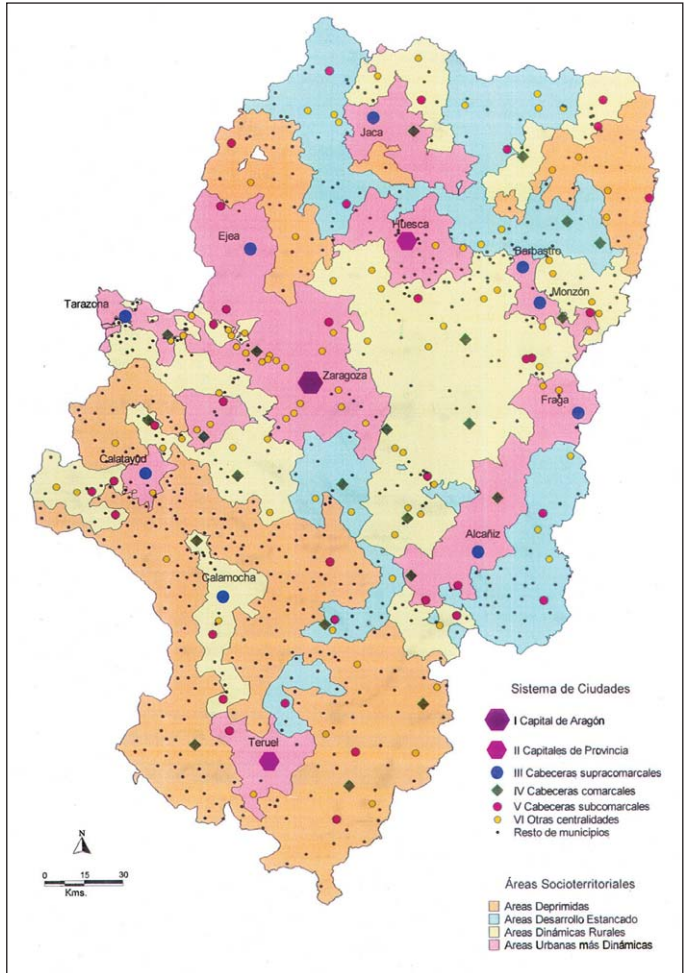
Esta visión conjunta nos presenta un Aragón de fuertes contrastes zonales, con un débil sistema de poblamiento en 730 municipios y más de 1500 entidades de población.

Las Áreas Deprimidas representan en Aragón el 32,5% de su territorio y además, con ausencia de núcleos de población que ejerzan cierta centralidad sobre su espacio próximo.

Esta asimetría entre las áreas socioeconómicas de Aragón debe estar presente a lo largo de todo el proceso de comarcalización, para lograr ordenar un territorio complejo de baja densidad de población.

La Memoria de las DGOT determinan los siguientes grandes apartados:

Mapa 4:
Sistema de ciudades.
Directrices Generales
de Ordenación Territorial



1. El marco suprarregional
2. El medio físico: patrimonio natural
3. Población, sistema de ciudades y equipamientos comunitarios
4. Las infraestructuras territoriales
5. Las actividades económicas
6. El patrimonio cultural

Así mismo, se enumeran unos principios del modelo de territorialidad, en donde se desarrollan los siguientes apartados.

- A) ESTRATEGIAS PARA EL MODELO TERRITORIAL
- B) CRITERIOS ORIENTADORES
- C) DIRECTRICES INSTRUMENTALES
- D) DIRECTRICES DE ORDENACIÓN TERRITORIAL

3. EL PROCESO DE COMARCALIZACIÓN

De forma similar a como surgió la Región como espacio administrativo entre el Estado y la Provincia, surge la necesidad de generar un espacio intermedio entre el Municipio y la Provincia: La Comarca.

Como ha puesto de manifiesto Ramón Salanova, “se trata de crear una nueva Administración que haga posible un mayor grado de descentralización y de cercanía al ciudadano de determinadas funciones y servicios y que supla las deficiencias de la estructura municipal evitando abordar su reforma en profundidad, lo que resulta inviable por su oposición visceral que despierta cualquier intento en este sentido”.

Es evidente que la idea de la comarcalización no aparece de forma espontánea, y que la colaboración intermunicipal se ha venido produciendo a través de las mancomunidades, de las cuales han existido 91, agrupando a 661 municipios para fines muy diversos.

Pero las mancomunidades, que pueden dar solución a la mejor prestación asociada de numerosos servicios, no pueden asumir por sí solas una política de organización territorial estable que abarque el conjunto del territorio.

Citando de nuevo a Salanova, los argumentos técnicos a favor de un ente supramunicipal podrían resumirse en los siguientes: compensar el minifundismo municipal, lograr una mejor capacidad de gestión de los servicios básicos sobre el territorio, generar y aprovechar economías de escala, potenciar la coordinación y la actuación conjunta en proyectos de ámbito supramunicipal y configurar demarcaciones de solidaridad territorial.

El proceso de comarcalización, al consistir en una intensa intervención sobre el territorio, está apoyado por las siguientes medidas legislativas:

LEY 11/92 LOTA

LEY 10/93 Constitución y regulación de Comarcas

LEY 8/96 Delimitación Comarcal de Aragón

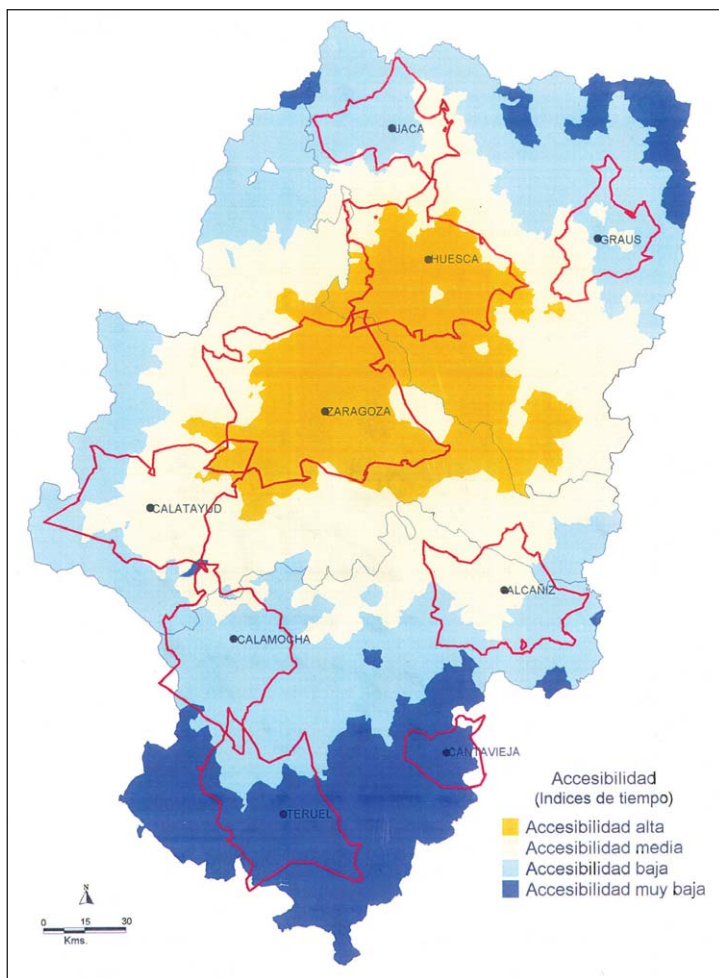
LEY 7/98 Directrices Generales de Ordenación Territorial

LEY 23/01 Medidas de Comarcalización

Al tratarse de una estrategia territorial intensa sobre el territorio regional, en el proceso de comarcalización se han seguido las pautas usuales en este tipo de intervenciones. Así, el número de comarcas resultantes puede parecer excesivo, sobre todo dada la densidad demográfica de alguna de ellas, pero su número viene condicionado por un objetivo general previo: que la mayoría de los servicios concentrados en un núcleo cabecera, fueran accesibles por la población cercana en menos de 30 minutos.

Dada la orografía de Aragón y su sistema de poblamiento, los resultados venían condicionados como se muestra en la Figura nº 5, en donde además de los valores de la accesibilidad general, se incluyen algunos ejemplos del espacio recorrido desde núcleos cabecera, cuya superficie dominada en la isócrona varía de forma notable entre las distintas zonas de Aragón.

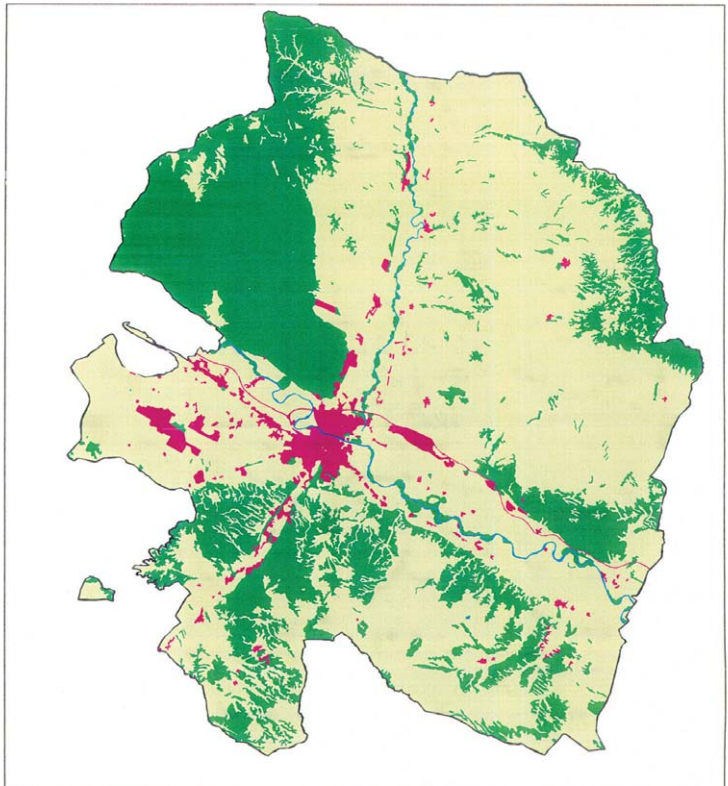
Mapa 5:
Accesibilidad
e isocromas



Los problemas aún se acentúan más cuando en una zona de baja accesibilidad, el sistema de poblamiento es débil y está compuesto por pequeños núcleos diseminados. Para algunas de las comarcas delimitadas fueron necesarios los supuestos de una geografía voluntarista para asumir como centros comarcales, núcleos de 500 habitantes.

Ante una situación territorial como la presente en nuestra región, se trataba de organizar el espacio administrativo local bajo una nueva dimensión. No se podía seguir apoyando la desaparición de los municipios por la simple fusión o anexión de los mismos. Existían otras fórmulas de intervención territorial –como en este caso la comarcalización– más eficaces y realistas, sobre las cuales ya se conocían experiencias positivas en otras regiones.

Debe considerarse que la fuerte concentración de población y actividades en la comarca de Zaragoza (Mapa nº 6) ejerce una fuerte centralidad sobre el resto de las comarcas aragonesas, a pesar de las limitaciones que pesan sobre el municipio de la Capital, que restringe cualquier ayuda de tipo regional, teniendo en cuenta que las zonas elegibles del



Mapa 6:
Usos del suelo
en la comarca
de Zaragoza



Objetivo nº 2 en Aragón (Mapa nº 7) incluyen 18 municipios del entorno de la Ciudad como zonas de transformación socioeconómica.

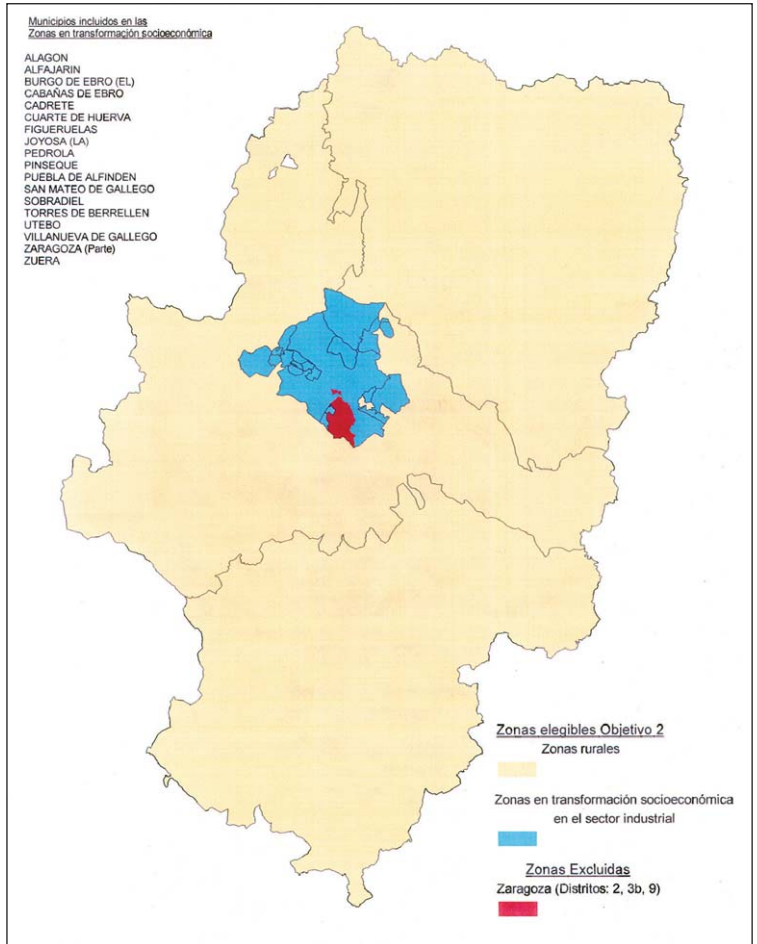
En síntesis, mediante el proceso de comarcalización, se concentran determinados equipamientos y servicios en los núcleos cabecera, para facilitar unos servicios que no pueden localizarse en todos los núcleos de población habitados de Aragón.

Con la baja densidad, la alta dispersión del hábitat y la evolución demográfica regresiva de los pequeños municipios, no es posible mantener –en todos los núcleos de población habitados de Aragón– un estándar de calidad de vida como corresponde al Siglo XXI.

Además de la vertebración del territorio, con el proceso de comarcalización lo que se pretende es racionalizar el gasto, asignando presupuestos y recursos de forma más eficiente en el territorio.

4. LA FUNCIONALIDAD DEL NUEVO MODELO COMARCAL

Mapa 7:
Zonas elegibles
Objetivo 2 de Aragón
(2000-2006)



Tres fases se pueden considerar dentro del proceso de comarcalización, que se presenta ya como irreversible:

- LA CONCEPCIÓN Y DELIMITACIÓN TEÓRICA DE LAS COMARCAS
- LA CREACIÓN ADMINISTRATIVA DE LAS MISMAS
- LA GESTIÓN COMO NUEVOS ENTES TERRITORIALES

En esta última etapa –la comarcalización real– merecen destacarse dos temas de especial importancia para el futuro funcionamiento de las comarcas:

- La plantilla de personal adscrito a los nuevos entes
- El efectivo funcionamiento del transporte colectivo

Respecto al primer punto, la mayoría de las leyes de creación de comarcas aprobadas incluyen la posible figura de un gerente que se haga cargo de la gestión técnica y ejecutiva de la comarca. Pero no debería de olvidarse, que como Administración pública, la comarca deberá contar obligatoriamente con unos puestos de trabajo que ejerzan las funciones de

autoridad reservadas a personal funcionario, entre ellos quienes ejerzan las funciones de secretaría así como el control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera .

Está bien que se quiera dotar desde el principio a las comarcas de una administración ágil y moderna para conseguir un desarrollo eficaz de su territorio. Otra tema es que se descuide la fe pública y el asesoramiento legal preceptivo.

Si la nueva administración está dotada de nuevas técnicas de gestión auxiliadas por la informática, mejor. Si el personal tiene cierto grado de arraigo local y se localiza en el propio territorio, todavía mejor. Pero ante todo, transparencia en la gestión pública que genere confianza y colaboración del común.

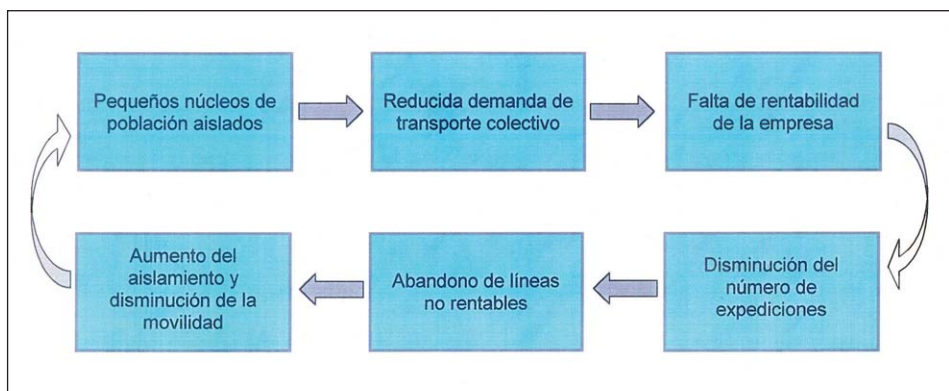
No olvidemos que con el proceso de comarcalización, no solo se trata de organizar el espacio con las infraestructuras, ni siquiera repartir las actividades y las gentes, es sobre todo, organizar la integración funcional y espacial de las actividades, asociando lo más posible a los actores locales.

El otro extremo a considerar, el efectivo funcionamiento del transporte colectivo, es –por definición– substancial.

Si el proceso comarcalizador tiene como consecuencia reunir en un núcleo de población preferente, dotaciones de equipamientos y servicios para que sean utilizados por el resto de núcleos de población comarcales, se tiene que dotar desde el principio de un transporte público comarcal. Si no se consigue un transporte público eficiente, toda la teoría de la comarcalización se puede venir abajo, sobre todo para los colectivos más jóvenes y las personas mayores que no puedan acceder a otro modo de transporte.

La falta de un transporte público adaptado a la realidad territorial, trae consigo la espiral descendente que se muestra en el siguiente cuadro:

El transporte público en la comarca



VICENTE BIELZA DE ORY
Catedrático de Geografía Humana
Universidad de Zaragoza

La delimitación comarcal es la acción de definir partes del territorio en el seno de una región. Parcelar el territorio exige, para muchos, previamente marcar la finalidad: ¿Para qué se quiere la comarca?. Así ocurre cuando se trata de proteger el cuadro natural, en que se enfoca la parcelación territorial en orden a delimitar partes en las que sin solución de continuidad se extienden paisajes que hay que proteger, o cuando se trata de administrar la agricultura regional a partir de la definición de comarcas con determinados caracteres agronómicos. Entonces hablaremos de comarcas naturales o agronómicas. En un planteamiento científico que quiera servir de base para organizar y ordenar integralmente el territorio de acuerdo con la propia realidad espacial, lo que debe uno preguntarse, ante todo, no es el “para qué” sino el “qué”. Es investigar la delimitación comarcal en sí, sin adjetivos, la comarca humana tal cual es en el territorio, la comarca forjada espontáneamente por sus habitantes, trazando unas relaciones intermunicipales solidarias, diseñando un marco territorial de convivencia para conseguir un mejor nivel y calidad de vida para sus comarcanos a partir de proyectos comunes.

Aunque el objeto de la comarcalización sea la realidad aragonesa de hoy, una vez sentados los criterios científicos de delimitación comarcal, lo primero que hay que investigar son las parcelaciones territoriales de lo que fue el reino de Aragón como fundamento de la delimitación comarcal actual, tanto las que surgieron de modo más o menos espontáneo, como las que respondieron a demandas administrativas. Luego habrá que indagar cómo las administraciones territorializaron Aragón a partir de 1833, por debajo de la división provincial que se acordó en dicha fecha, hasta la Constitución de 1978. Después las que se desprenden de las delimitaciones de la administración regional o local, así como las investigaciones científicas guiadas por criterios homogéneos o funcionales y que preparan la ley de delimitación comarcal de Aragón de 1996. Finalmente habrá que entrar en el mapa que se desprende de dicha ley, en el contexto de otras normativas de ordenación del territorio y del proceso comarcalizador, y en los retoques legales pos-

teriores al transformarse las delimitaciones comarcales en entes locales comarcales por ley específica.

1. LA DELIMITACIÓN CIENTÍFICO-GEOGRÁFICA

Aragón antes de que en los noventa iniciara políticamente un proceso de comarcalización no era un todo homogéneo y además de las circunscripciones provinciales tenía una parcelación supramunicipal más o menos espontánea, fruto de la adaptación de la población al cuadro natural a lo largo de la historia y de la respuesta a las nuevas condiciones socioeconómicas y administrativas.

Las comarcas humanas son el resultado de la comunidad de intereses y lazos de solidaridad (no exentos, en ocasiones, de rivalidad) que se tejen entre poblaciones vecinas que habitan, utilizan, transforman y organizan una determinada parcela del territorio regional. Lo que diferencia unas comarcas de otras no es el distinto escenario natural, sino la vida de relaciones (socioeconómica y cultural) de los comarcanos más intensa entre sí, que con los habitantes del resto de la región.

La concepción que estamos exponiendo prioriza, dentro de los dos criterios de comarcalización, los de unidad o cohesión respecto de los de uniformidad. Estos últimos sirven para definir comarcas homogéneas o uniformes en las que se repiten uno o varios caracteres territoriales sin solución de continuidad: comarcas naturales, si se mantienen los caracteres del cuadro natural dentro de una unidad paisajística; comarcas demográficas, si se repiten caracteres demográficos; o comarcas económico-homogéneas, en las que hay una uniformidad de características económicas.

Las comarcas que responden a un principio de unidad o cohesión de sus poblaciones son de carácter funcional y sistémico, en cuanto que se definen por su función, por su organización, por la existencia de algo que ordena las partes en el todo, configurando un sistema de relaciones con mayor cohesión en su interior que las que existen con poblaciones del exterior. Ese algo que cohesionaba, muchas veces, pudo iniciarse en el mercado semanal que se celebraba en las pequeñas ciudades aragonesas, atrayendo a las gentes de su entorno, de su área de influencia.

La investigación comarcal debe centrarse en analizar la densidad, intensidad y alcance de las relaciones socioeconómicas y culturales que se tejen entre núcleos de población vecinos para definir las áreas de cohesión, como la que se configuró históricamente en el seno de las Cinco Villas o del Maestrazgo. El tejido sistémico con frecuencia se anuda en una ciudad que capitaliza las relaciones. Entonces se habla de que la comarca se identifica con el área de influencia de una ciudad: es la comarca funcional-urbana, que normalmente lleva el nombre de aquella. Así, por ejemplo, hablamos del Somontano de Barbastro

Pero se ha producido también el fenómeno de que las poblaciones menores, considerándose abusivamente dominadas, acaben rebelándose contra la cabecera, como sucedió históricamente con las aldeas del sur de Aragón, que en el siglo XII, tras la Reconquista fueron sometidas a las villas foralengas de Calatayud y Daroca y que, en el siglo XIII se independizaron, constituyéndose en la Comunidades de aldeas de Calatayud y Daroca. Todavía, hoy en

día, la única Comunidad histórica que pervive -la de Albarracín-, al querer pasar de comunidad de bienes a comarca moderna, tropieza con las rivalidades entre la ciudad y las aldeas. Pero con o contra la ciudad, existen o han existido siempre unas relaciones que hay que analizar.

Los nexos socioeconómicos entre poblaciones vecinas, surgidas espontáneamente en la era preindustrial, fueron habitualmente una respuesta a las condiciones del cuadro natural, en el intento de obtener la máxima rentabilidad, evitando conflictos entre vecinos o complementando actividades económicas. Así se explican las comunidades de pastos (con la alera foral que aparece apuntada en el fuero de Jaca de 1076) o los mercados semanales de las pequeñas ciudades del somontano de alcance comarcal, en los que se intercambiaban productos pecuario-forestales de la montaña con los agrícolas de la llanura.

Las relaciones comarcales voluntarias fueron aprovechadas, muchas veces, por la administración medieval y moderna para delimitar comarcas administrativas, eligiendo normalmente como sede administrativa la villa o ciudad que de forma “natural” capitalizaba las relaciones socioeconómicas o culturales.

Hasta el siglo XIX se sucedieron los merinados, las sobrecullidas, las veredas y los corregimientos como circunscripciones territoriales -con frecuencia coincidentes- para distintas finalidades administrativas. A partir de la división provincial de 1833, se reconoció un nivel equivalente al de la comarca administrativa en los partidos judiciales de 1834, reformados posteriormente en 1965 y 1988. También se han utilizado por otras administraciones diferentes circunscripciones subprovinciales menos conocidas.

Las delimitaciones administrativas subregionales o subprovinciales no siempre han coincidido con el alcance real de las relaciones comarcales previas, surgidas de forma natural entre poblaciones vecinas. Pero cuando estas circunscripciones administrativas se han mantenido siglos, los comportamientos socioeconómicos y culturales de la población se suelen acabar adaptando a la realidad administrativa. Ello depende, en buena medida, de que sea una administración global o parcial. Así, por ejemplo, las capitales provinciales, sedes de casi todas las administraciones centrales delegadas, desde 1833, invitaron a que la población provincial aprovechara los desplazamientos para otros actos económicos. Las sedes de los partidos judiciales, a pesar de que atrajeron algunas otras actividades administrativas, no tuvieron tanta fuerza como para cambiar los hábitos comarcanos, cuando no fueron elegidas adecuadamente.

El diseño comarcal preindustrial no sólo ha sido alterado por los mapas administrativos sino también por las modificaciones del transporte, tanto en trazado, como en rapidez. Como señalara Christaller, los principios de organización territorial son los de mercado, transporte y administrativo. A partir de la era industrial, hay que añadir la propia industria que crea nuevas relaciones espaciales entre las poblaciones mineras (caso de las Cuencas Mineras) y en torno a las nuevas ciudades industriales, generadoras de economías de aglomeración con una terciarización que atrae a las poblaciones rurales, dando lugar a nuevas comarcas, como ha sucedido, por ejemplo, en torno a Sabiñánigo o Monzón.

2. LAS DELIMITACIONES COMARCALES HISTÓRICAS

En el pasado territorial aragonés, hay que diferenciar aquellas parcelas definidas por las relaciones económicas y, concretamente comerciales, anudadas en los mercados semanales y ferias, de las gestadas a partir de las relaciones culturales, que podrían atisbarse por otros indicadores que no vamos a tratar aquí. Bien es verdad que las primeras, además de ser relaciones económicas, lo eran también sociales e incluso culturales. Otro apartado corresponde a las comarcas administrativas, trazadas desde el poder con fines administrativos diversos, que, cuando querían ser eficaces, se apoyaban en las comarcas socioeconómicas.

2.1. Las comarcas mercantiles

Las áreas de influencia de los mercados de las villas aragonesas dibujan una comarcalización de base mercantil pero de alcance socioeconómico general. El día semanal del mercado además de traficar con los productos rurales de los pueblos agropecuarios y los manufacturados de las villas, se llevaban a cabo servicios profesionales (médico, abogado...) e incluso se acordaban nuevas relaciones sociales, incluidas futuras bodas.

C. Orcástegui¹ en *Las ferias y mercados en la Edad Media*, recogía los fueros, las cartas de población, los documentos municipales y los libros de privilegios los cuales como fuentes en las que se encuentra la regularización legal de una relación comercial preexistente, no sólo de raíz musulmana —como señalaba dicha autora— sino, en muchos casos, proveniente de la revolución neolítica. Los puntos estratégicos del Somontano en el contacto de economías complementarias fueron lugares espontáneos de trueque entre los productos pecuario-forestales de la sierra y los agrícolas de la llanura. Una ojeada al mapa adjunto a la ponencia de Orcástegui nos confirma en la idea de que muchas de las cabeceras comarcales de hoy eran la sede de los mercados y ferias medievales.

Para la Edad Moderna, no tenemos un trabajo *ad hoc* como para la Edad Media, pero lo que se puede afirmar, consultando las voces del diccionario de Madoz², es que no hubo cambios sustanciales. De hecho, a mitad del siglo XX, según reflejan los trabajos entonces realizados por el equipo del profesor Casas Torres³, todavía no se habían producido grandes modificaciones, como ocurriría después con la consolidación de la industrialización, la revolución de los transportes y la emigración rural, que han dado lugar a una ampliación e intensificación de las áreas mercantiles de las mayores ciudades, sobre todo de Zaragoza⁴.

1. ORCÁSTEGUI GROS, C (1990): “Ferias y mercado en la Edad Media: Fuentes para su estudio y metodología de trabajo”, V Jornadas sobre *Metodología de la investigación científica sobre fuentes aragonesas*, 21-45, Zaragoza,

2. MADOZ, P., (1845-1850): *Diccionario Geográfico-Estadístico-Histórico de España*. Madrid

3. CASAS, J. M. (1956): *Los mercados en Aragón*, CSIC. Zaragoza.

4. Ver, por ejemplo, el mapa de las áreas mercantiles actuales en el *Atlas Geográfico-Temático de Aragón*, de V. BIELZA (1993), Zaragoza, 222 págs.

2.2 Las comarcas administrativas

La administración del patrimonio regio, las necesidades impositivas, la administración de la justicia o la seguridad exigieron la división territorial del Reino de Aragón y el establecimiento de sedes para acercarse a los administrados. Con frecuencia delimitaciones y sedes, como sucedía en Navarra, se adaptaron a las forjadas espontáneamente por las poblaciones y muchas veces fortalecidas por los fueros otorgados por los reyes aragoneses, iniciados por Sancho Ramírez con el de Jaca en 1076-1077⁵

Las divisiones administrativas de rango comarcal del reino de Aragón, se conocen hoy bien gracias al libro de 1983 de Antonio Ubieto⁶, sobre las Divisiones administrativas.

Hasta entonces había noticias no muy precisas de Asso, Giménez Soler y Melón⁷. La correlación entre las sedes de los mercados del siglo XIII (Jaca, Sobrarbe, Ribagorza, Barbastro, Ejea, Tarazona, Zaragoza, Calatayud, Daroca y Teruel) y los principales centros mercantiles medievales (si exceptuamos Ejea) nos confirma la tesis antes expuesta. Las sobrecullidas del siglo XV, las veredas del XVII y los corregimientos del XVIII van planteando variaciones en las delimitaciones de los territorios administrados desde las pequeñas ciudades de Aragón, pero éstas suelen ser casi siempre las mismas a lo largo de la historia. De la actual provincia de Huesca, se repiten Jaca, Barbastro y Huesca (menos Aínsa y Benabarre). De la provincia de Zaragoza, aparecen siempre Tarazona, Calatayud y Zaragoza, algo menos Daroca y Ejea y, con menos frecuencia, Sos y Borja. De la provincia de Teruel, son reiterativas Teruel, Albarracín y Alcañiz (menos Montalbán).

3. LAS DIVISIONES ADMINISTRATIVAS SUBPROVINCIALES CREADAS POR EL ESTADO DESDE 1833-34 A 1978

A partir de 1834, la división administrativa equivalente en extensión a la comarca es el partido judicial que, diseñado para la administración de la justicia en sus niveles elementales, luego fue aprovechado por otras administraciones. Las fuentes son los Decretos y Ley del Estado Español que, en 1834, 1965 y 1988, dividieron Aragón en 29 partidos judiciales en la primera fecha; que con reajustes posteriores se aumentaron a 31, para reducirse a 14, en 1965, y pasar a 16 en la última reforma. El número y tamaño de los postreros mapas judiciales son más acordes con la tradición comarcal aragonesa que los primeros, que se parecen más al número y dimensión de las delimitaciones comarcales creadas por la ley aragonesa de 1996.

El Real Decreto de 21 de abril de 1834 se publicó en la “Gaceta de Madrid” del 23, con un volumen anexo titulado “Subdivisión en partidos judiciales de la nueva división territorial de

5. CANELLAS, Angel,(1942): *Colección Diplomática de Sancho Ramírez*, Tesis doctoral R.S.Ec.Ar.Amigos del País, Zaragoza,1993y en la que data el fuero de Jaca en 1062, enero-marzo (Jaca) y que posteriormente M. Duque y A. Ubieto han fechado entre 1076 y 1077 (UBIETO, Antonio: *Jaca: Documentos municipales*, 971-1269. Valencia, 1975)..

6. UBIETO, Antonio (1983): “Divisiones Administrativas”, en *Historia de Aragón*. Anubar, Zaragoza

7. ASSO, I. de (1798): *Historia de la Economía Política de Aragón*. GIMÉNEZ SOLER, A. (1930): *La Edad Media en la Corona de Aragón*. Ed. Labor, Barcelona MELÓN, A. (1975-78): “Inmediata génesis de las provincias españolas”. *Anuario de Historia del Derecho Español* 27-28.

la Península e islas adyacentes, aprobada por S.M. en el Real Decreto de 21 de abril de 1834'. En dicho volumen se recogen los municipios pertenecientes a los 29 partidos judiciales de Aragón, a los que se añadieron posteriormente Tamarite, en la provincia de Huesca y Segura-Montalbán, en la de Teruel. El nuevo partido de la villa de Tamarite de Litera se definió en el Boletín Oficial del Gobierno político de Huesca, n.º 92, del 20 de abril de 1838.

Un decreto de 11 de noviembre de 1965, aparecido en el Boletín Oficial del Estado, estableció una nueva demarcación judicial al considerar obsoleta la de 1834, tras la revolución industrial y de los transportes, así como por el éxodo rural. En Aragón, los 31 partidos judiciales se redujeron a 14. En la provincia de Huesca, quedan cinco: Jaca, Boltaña, Huesca, Barbastro y Fraga. En la provincia de Zaragoza, seis: Ejea, Zaragoza, Tarazona, Caspe, Calatayud y Daroca. En la de Teruel, tres: Alcañiz, Calamocha y Teruel.

La Ley 38/1988, de 28 de diciembre, de Demarcación y Planta judicial, promulgada en el Boletín Oficial del Estado, estructura la Comunidad Autónoma de Aragón en dieciséis partidos judiciales añadiendo dos más a la división anterior, que son los de Jalón Medio-La Almunia y Cinca Medio-La Litera. La capitalidad de los partidos judiciales corresponde determinarla a la Comunidad Autónoma por una nueva ley, reconociéndose provisionalmente a los que la detentaban y, en el caso de los nuevos, en los municipios de mayor población: La Almunia y Monzón.

Aunque el partido judicial como demarcación administrativa fue utilizado por otras administraciones como el Ministerio de Instrucción o Educación para la enseñanza media o como las Diputaciones provinciales para las elecciones a diputado provincial, hubo ministerios que plantearon otras delimitaciones de rango comarcal. Así, el Ministerio de Agricultura, en 1972, con base en criterios de homogeneidad natural y económico-agrarios, delimitó comarcas agronómicas que pueden encontrarse para Aragón en la Codificación a efectos agrarios de Regiones, provincias y comarcas.

A fin de administrar las aguas, desde la Dictadura de Primo de Rivera se crearon las Confederaciones Hidrográficas. Como es sabido, la mayor parte del territorio aragonés corresponde a la del Ebro, menos su extremo meridional. Pues bien, las cuencas y subcuencas fluviales con territorios de alcance más o menos comarcal o subcomarcal, tanto de la Confederación del Ebro como la del Júcar, sirven para la administración hidrológica.

4. LAS DELIMITACIONES AUTONÓMICAS SUBPROVINCIALES ENTRE 1978 Y 1996

De las delimitaciones autonómicas hechas agrupando municipios por tamaños inferiores al provincial destacan las mancomunidades, creadas por los mismos ayuntamientos con ayuda de la Diputación general de Aragón y las "Bases Espaciales de Referencia" delimitadas por la propia administración autonómica

Las mancomunidades de municipios surgieron en el Aragón autonómico como alternativa a la supresión de pequeños municipios por fusión. Se trata de asociaciones de municipios vecinos para la prestación en común de diversos servicios; algunas de ellas se propusieron proyectos de interés general y coinciden con el territorio de ámbito comarcal, por lo que podrían ser embrión de futuras comarcas administrativas. A finales de 1990, existían 47 mancomuni-

dades en Aragón, agrupando a un total de 343 municipios. Las fuentes para estudiarlas se encuentran en las disposiciones de la Diputación General de Aragón, Dirección General de Administración Local⁸.

Los espacios-programa o Bases Espaciales de Referencia (B.E.R.), publicados en el Boletín Oficial de Aragón (n.º 65), de 7 de Junio de 1990 (mapa 1), corresponden a una división administrativa a efectos de programación económica de la Diputación General de Aragón, que se apoya en la llevada a cabo para el “Inter Aragón”, teniendo en cuenta criterios de cohesión (interrelaciones municipales, núcleos estructurantes y su funcionalidad, accesibilidad) y de homogeneidad económica. Mientras que los primeros criterios prevalecen en la delimitación de los espacios-programa de las provincias de Huesca y Zaragoza, los segundos son más importantes en la de Teruel. Esta cierta disparidad de criterios se debió en buena medida a que fueron realizados por distintas consultoras.



Mapa 1:
Bases Espaciales de Referencia
y Áreas para la Estrategia
Territorial

5. LAS COMARCALIZACIONES CIENTÍFICAS Y TÉCNICAS PREVIAS A LA LEY DE DELIMITACIÓN COMARCAL

Para investigar las comarcalizaciones de los científicos y de los técnicos habría que entrar más directamente en elencos bibliográficos que fueron recogidos en la obra publicada por la DGA en 1992 bajo el título: *Bases y propuesta para la comarcalización de Aragón*⁹, donde las dividíamos en comarcalizaciones uniformes, funcionales y eclécticas. Las primeras, a

8. SALANOVA ALCALDE, R.(1989): *Mancomunidad de municipios y autonomía municipal*. Diputación General de Aragón, Zaragoza.

su vez, se agrupaban en: naturales y geográficas, homogéneo-sociales, agronómicas y físico-económicas. Las funcionales se clasificaban en: cuencas hidrográficas, áreas mercantiles y áreas de influencia urbana.

Las de carácter ecléctico han sido las más empleadas por los consultores y técnicos que han tenido que resolver el problema de parcelar el territorio aragonés¹⁰ Un trabajo más arduo sería investigar sobre los parámetros utilizados para llevar a cabo la comarcalización, bien sea uniforme, funcional o ecléctica. La investigación en algunos casos resulta imposible, ya que no se exponen los criterios de comarcalización y menos las fuentes en que se apoyan. Cabe sospechar que hay delimitaciones fruto de la intuición, de la experiencia del investigador o bien la repetición con matices de lo que hicieron otros

La forma más directa para investigar a qué comarca pertenece la población de un municipio aragonés es la encuesta dirigida a la propia población tal y como se hizo en la precitada obra de 1992: *Bases y propuesta...* Dada la extensión del universo estadístico (cerca de 1.200.000 aragoneses) y de la dispersión de los asentamientos aragoneses en los más de 47.000 km² de extensión territorial, lo aconsejable era seleccionar espacialmente las entidades, en las que convenía intensificar las encuestas, mediante un método hipotético-deductivo, apoyado en modelos territoriales de base matemática.

Al tratarse de definir comarcas como áreas funcionales, en que la cohesión viene dada por la influencia socioeconómica de un núcleo urbano sobre asentamientos de inferior nivel en la jerarquía urbana, lo aconsejable era comenzar definiendo el sistema urbano aragonés. Las relaciones funcionales entre los asentamientos aragoneses nos permitieron establecer una jerarquía funcional con base en las actividades terciarias, a partir del estudio de la centralidad mediante del modelo de Davies.

Las actividades terciarias que desempeñan los distintos asentamientos urbanos de Aragón se obtuvieron a partir del *Censo de la Matrícula de licencias fiscales de actividades comerciales e industriales y de actividades profesionales*¹¹ Del gran número de tipos de licencia (varios cientos), se seleccionaron aquellas que implican centralidad (aproximadamente un centenar).

El método de Davies para jerarquizar las actividades terciarias permite definir la centralidad real CR_j de un municipio j a partir del rango r de la función i (tipo de licencia fiscal) y del número de licencias fiscales n que existen de la función i en el municipio j mediante la siguiente fórmula:

$$CR_j = S \cdot r_i \cdot n_{ij}$$

siendo el rango r_i calculado a partir de la frecuencia f_i con que aparecen en el total M de municipios del sistema $r_i = 1 - (f_i/M)$.

9. BIELZA DE ORY, V.(1992): *Bases y propuesta para la comarcalización de Aragón*. Diputación General de Aragón, Zaragoza

10. ROYO VILLANOVA, ECAS, INTECSA, etc.

11. Se encuentran en las delegaciones de Hacienda (las Cámaras de Comercio también suelen disponer de listados para las primeras).

Las centralidades reales se jerarquizaron en función de la media y la desviación típica de la distribución¹².

A partir de la centralidad, se estableció la delimitación teórica de las áreas de influencia urbana de los asentamientos del mismo nivel jerárquico, mediante el modelo de Reilly, basado en la física newtoniana y, en virtud del cual, la atracción de un núcleo es directamente proporcional a su masa comercial o demográfica, e inversamente proporcional al cuadrado de su distancia, y que nos daría unas bandas de indiferencia entre áreas de influencia que sería donde habría que incrementar las encuestas.

Las encuestas nos introdujeron en un método inductivo, que se complementaba con el método hipotético-deductivo anterior, dando lugar a una serie de mapas, coronado por uno sintético en que se deducía una delimitación con treinta comarcas, agrupadas en ocho supracomarcas o subregiones, capitalizadas de norte a sur y de oeste a este por las ciudades con mayor centralidad real Jaca, Barbastro, Huesca, Ejea, Zaragoza, Calatayud y Teruel

Por provincias y unidades naturales son las siguientes comarcas de N a S y de W a E:

Provincia de Huesca

PIRINEOS: Jacetania, Serrablo-Valle de Tena, Sobrarbe, Alta Ribagorza, Ribagorza.

SOMONTANOS: Comarca de Huesca, Somontano de Barbastro, Comarca de Monzón, La Litera

TIERRA LLANA DEL EBRO: Monegros, Bajo Cinca.

Provincia de Zaragoza

PIRINEO-SOMONTANO-TIERRA LLANA: Cinco Villas.

TIERRA LLANA DEL EBRO: Comarca de Tauste, Ribera del Ebro-Zaragoza, Comarca de Caspe.

PIEDEMONTA IBÉRICO: Tarazona-Somontano de Moncayo, Campo de Borja, Ribera Jalón, Campo de Cariñena, Comarca de Belchite.

CORDILLERA IBÉRICA: Comarca de Calatayud, Comarca de Daroca

Provincia de Teruel

TIERRA LLANA DEL EBRO-PIEDEMONTA IBÉRICO: Bajo Aragón, Comarcas del Matarraña y de Alcorisa.

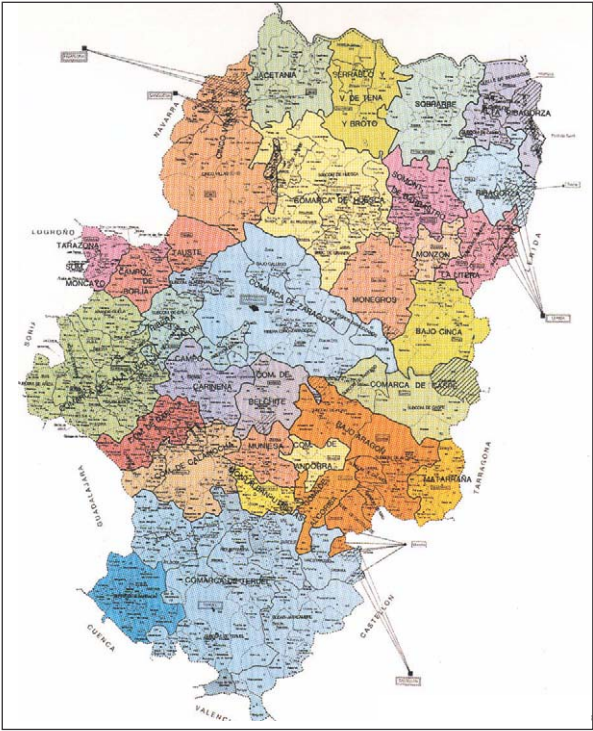
PIEDEMONTA-CORDILLERA IBÉRICA: Comarcas de Muniesa, Andorra, Montalbán-Utrillas. (Cuencas Mineras)

CORDILLERA IBÉRICA: Comarcas de Calamocha y de Teruel.

12. Dado el número de variables a manejar -más de un centenar de licencias fiscales y 768 municipios aragoneses (o más si hubiéramos trabajado con entidades de población y no con términos municipales)-, lo aconsejable era aplicar un tratamiento informático, tal y como se hizo.

El número, la delimitación y la denominación de las comarcas deducidas por el doble método, hipotético-deductivo basado en criterios funcionales e inductivo a partir de encuestas, eran muy semejantes a las BER en las provincias de Huesca y Zaragoza, donde se habían apoyado en criterios de cohesión, difiriendo más en la de Teruel, en que, como dijimos antes, se basaron más en criterios de homogeneidad económica.

También hacíamos una propuesta alternativa de ordenación territorial, de mayores costes para la Administración, potenciando las áreas más subdesarrolladas y deprimidas, lo que significaría ampliar las supracomarcas a trece, pivotando sobre las anteriores más otras cinco pluripolares que serían Graus-Ainsa-Benasque, Tarazona-Borja, Fraga-Caspe, Andorra-Montalbán-Muniesa y Calamocha-Daroca-Monreal (la primera población es la de mayor centralidad) de las que a su vez dependerían 39 comarcas. Las nueve comarcas equilibradoras, a añadir a las treinta deducidas de las tendencias funcionales de la población, resultarían de la transformación de las siguientes subcomarcas en comarcas: Val de Ayerbe, Comarca de Sos, Valle del Aranda-Isuela, Comarca de Ariza, Alto Jiloca, Sierra de Albarracín, Gudar-Javalambre, Maestrazgo, Comarca de Hija. El mayor esfuerzo para reforzar las desdibujadas y pobres cohesiones emergidas a nivel de subcomarca y convertirlas en lazos fuertes comarcales habría que hacerlo por tanto en la provincia de Teruel y especialmente en la montaña del sur, donde los análisis sólo descubrían dos centralidades asentadas: Teruel y Calamocha



Mapa 2:
Propuesta de comarcalización
de Aragón,
del Profesor V. Bielza

Fuente: V. Bielza y equipo. Diputación General de Aragón.

6. LA CREACIÓN LEGAL DE LAS COMARCAS EN ARAGÓN

Apoyándose en los antecedentes geográficos, históricos, administrativos y los estudios reseñados la creación de las comarcas en Aragón ha seguido un proceso muy distinto que el llevado a cabo en otros territorios vecinos como en los franceses, donde se parte de una ley de ordenación del territorio en que se abre la posibilidad de generar espacios-programas a escala de *Pays* (comarca) pero no nuevas entidades locales¹³ o al seguido por otras comunidades autónomas como Cataluña, que recuperó desde la vuelta de Tarradellas la división en veguerías y comarcas de la Generalitat de la II República pero que hoy está en revisión con el informe Roca o al proceso gallego, más parecido al francés, en cuanto que la comarca es antes que nada una unidad de desarrollo local. En Aragón ha sido una iniciativa dimanante de las Cortes aragonesas a propuesta de sucesivos gobiernos a partir del Estatuto de Aragón, teniendo en cuenta la tradición comarcal aragonesa y contando con la voluntad de los municipios integrantes de las nuevas comarcas y con un amplio consenso partidista. Los estatutos de autonomía de la Comunidad de Aragón recogen en su artículo 5º, la posibilidad de conformar comarcas: *“Aragón estructura su organización territorial en municipios y provincias. Una ley de Cortes podrá ordenar la constitución de comarcas”*.

Pero ya antes de adoptar las medidas propias de comarcalización se había elaborado una ley de Mancomunidades de Municipios, en la que se regulaban las relaciones entre municipios para organizar servicios de interés público, como la recogida de basuras, transporte público... y que respondía a unas iniciativas para organizar el territorio.

A partir de los principios de los 90 se empieza a configurar el marco jurídico sobre el que se basa la política de comarcalización de Aragón. De ese modo se promulgan la Ley de Comarcalización de 1993, la Ley de Delimitación Comarcal en 1996, la Ley de Administración local en 1999, y la Ley de Medidas de Comarcalización en 2001. Acto seguido las comarcas se van constituyendo por ley sucesivamente: la primera es la ley de creación de la Comarca del Aranda, a la que siguen las comarcas de Comunidad de Calatayud, Alto Gállego, Tarazona y el Moncayo, Valdejalón, Campo de Borja, Ribera Alta del Ebro, Gúdar-Javalambre ...

13. En Francia se elaboran una serie de leyes marco para la comarcalización, y a partir de ellas, dejan a la iniciativa de las comunas, una total libertad para asociarse libremente entre sí para formar “le pays”. Esta nueva unidad territorial es un territorio - marco, sobre el cual se actúa mediante un esquema director de desarrollo previamente definido, y renovado cada diez años. La participación ciudadana es importante a la hora de definir los grandes ejes de desarrollo que va a seguir el “pays”. La comarcalización se desarrolla siguiendo el siguiente marco legislativo: La ley nº95-115 del 4 de febrero de 1995 de orientación para la ordenación y el desarrollo del territorio, llamada ley Pasqua o LOADT y la Ley nº 99-533 del 25 de Junio de 1999 de orientación para la ordenación y el desarrollo del territorio sostenible, llamada ley Voynet o también LOADDT, que establece el punto de partida de una nueva etapa: con el fin de *consolidar las comunidades geográficas que la historia ha configurado* son territorios vividos, aglomeraciones y “pays”. No solo se busca crear riqueza a nivel local, sino que también se busca el desarrollar solidaridades activas entre el medio urbano y el rural, entre el centro y la periferia.

7. LAS LEYES BÁSICAS DE LA ORDENACIÓN TERRITORIAL DE ARAGÓN Y LA COMARCA

Previa y paralelamente, se aprueban en 1992 la Ley de Ordenación del Territorio, y en 1998 la Ley de directrices Generales de Ordenación territorial (LOTA). La primera alude en varios artículos a las comarcas pero se advierte cierta confusión en su definición, en cuanto que unas veces se alude a criterios funcionales y en otros a criterios de uniformidad.

El artículo 2 de la LOTA del 92 define como objetivo fundamental a) de la ordenación del territorio: “Definir, proteger y mejorar la estructura territorial de Aragón, en aras a conseguir un desarrollo equilibrado de las comarcas”. Es decir que de los dos objetivos establecidos por la Carta Europea de 1983 (en la que se apoya y a la que alude en su preámbulo la ley aragonesa): el reequilibrio socioeconómico entre las partes del territorio y la ordenación física del espacio según un concepto rector, el primero quiere alcanzarse según este artículo 2º, desde unas parcelas territoriales llamadas comarcas. Ello es loable. Como también lo es que en el artículo 11.2 se diga que “Las Directrices Parciales de Ambito Territorial tienen por finalidad la ordenación de áreas geográficas supramunicipales de características homogéneas o funcionales...”, en cuanto que las funcionales normalmente coincidirán con las comarcas, diferenciándose de las homogéneas, definidas desde la uniformidad.

La gran contradicción de la LOTA en relación a la posterior comarcalización se plantea entre los artículos 17-f) y 18. El 17 se refiere a las determinaciones que, como mínimo, contendrán las Directrices Generales . La f) en concreto determina la: “Delimitación de las áreas geográficas objeto de protección especial... destinadas a la preservación o explotación de recursos naturales...” y que consiguientemente por su homogeneidad, deducida de la repetición de una variable de la naturaleza sin solución de continuidad territorial, sería susceptible de una Directriz Parcial de Ambito Territorial no comarcal, por no funcional , si las comarcas se definen como se hizo en las leyes comarcales posteriores desde criterios de funcionalidad y no de uniformidad. En cambio el artículo 18 de la ley de Ordenación del 92 dice “1. En la indicación de las áreas geográficas a que se refiere la determinación f) del artículo anterior se establecerán como mínimo las siguientes categorías:” a) Areas deprimidas, caracterizadas por su bajo nivel de renta..., b) Areas en desarrollo..., c) Areas congestionadas..., d) Areas especiales... Esta clasificación de las áreas geográficas en razón de su nivel de renta y capacidad de desarrollo se suele hacer en la práctica de la ordenación territorial de cara al reequilibrio socioterritorial entre las partes del territorio, lo que apoyándose en el artículo 2 de la misma ley tendrían que ser las comarcas y de ningún modo las áreas de protección, que normalmente se definen desde criterios de uniformidad y no de cohesión como aquellas.

La Ley de Directrices Generales de 1998 es más prudente en el tema comarcal y no contiene contradicciones, aunque no aclara las provocadas por la ley del 92. Define el modelo territorial de Aragón, a partir de un sistema de ciudades que enlaza con la organización comarcal para la política de equipamientos comunitarios. La jerarquía urbana, apoyada en un sistema rango – tamaño, tal y como fue definida en el libro de *Bases y propuesta para la comarcalización de Aragón* precitado, implica una diferenciación entre lo que son equipamientos públicos y privados en el territorio, el cual se asocia a

un sistema de ciudades con el de prestación de servicios, que vendría dado por la organización comarcal, dónde el elemento básico no es la dotación de servicios sino la participación política sobre la gestión de equipamientos comunitarios. Dentro del apartado D) *Directrices Territoriales*, el II se refiere a las de *Población, Sistema de ciudades y equipamientos comunitarios*, donde la tercera, bajo el título *Comarcalización, servicios esenciales y mejora del equilibrio territorial* se dice que “La estructura comarcal será la que se determine una vez concluido el proceso previsto en la Ley 10/1993, de comarcalización de Aragón y en la Ley 8/1996 de 2 de diciembre, de Delimitación Comarcal de Aragón”

8. LA LEY DE COMARCALIZACIÓN DE ARAGÓN DEL 4 DE NOVIEMBRE DE 1993

Esta ley pone de manifiesto en su preámbulo (siguiendo en buena medida lo expuesto en el libro *Bases y propuesta para la comarcalización de Aragón*) la existencia en Aragón de comarcas, en cuanto realidades territoriales, económicas, culturales e históricas con características e intereses comunes. “Este es un hecho que acredita los vínculos y relaciones entre los municipios de determinadas zonas y en torno a diversas ciudades, y que espontáneamente es sentido por sus poblaciones respectivas como bases comunes de convivencia”. Se opta claramente por criterios de cohesión social intermunicipal o funcionales y no de uniformidad territorial (apoyándose en los defendidos en la mencionada obra)

La creación de este nuevo nivel de administración pública es necesaria porque así se consigue:

- “una mejor organización territorial de los servicios públicos
- el acercamiento de su gestión a los ciudadanos
- el impulso a nuevas tareas públicas acordes con los tiempos, y
- un mejor equilibrio de las condiciones de vida dentro de Aragón” La comarca se revela como “el más adecuado y activo protagonista y gestor de las directrices de política territorial”

La ley se basa en la afirmación de que “las administraciones públicas están al servicio del ciudadano y no al contrario” y trata de:

- hacer posible la pervivencia institucional, democrática y representativa de aquellos pequeños municipios cuya subsistencia carece de sentido como administraciones públicas de competencias generales (en Aragón : 338 municipios de menos de 250 habitantes, de los cuales 111 con una población inferior a 100)
- respetar el valor de esos núcleos de población como entidades representativas, evitando su desaparición por consunción, fusión, o incorporación a otros, prescindiendo, la comarca, aquellas funciones y servicios que aisladamente a muchos municipios les es imposible realizar
- hacer posible la descentralización de competencias, por parte de la provincia y de la administración de la comunidad autónoma, hacia la comarca

Esta ley no estima conveniente la implantación inmediata de la comarca como entidad local generalizada y opta por dejar en una primera etapa su creación o promoción a la iniciativa de los municipios, pero por otro lado estima insuficiente la “mera regulación de la iniciativa” y del procedimiento de creación de la comarca (sus competencias y la composición y elección de sus órganos de gobierno)

El territorio de cada comarca, está constituido por el conjunto de los términos de los municipios que la integran, coincide con los espacios geográficos en que se estructuran las relaciones básicas de la actividad socioeconómica. A la comarca se le confiere competencias para su autoorganización

8.1 Creación de la comarca

Las comarcas se crean por ley en las Cortes de Aragón, dónde de determina su denominación, su ámbito territorial, su capitalidad, la composición y funcionamiento de sus órganos de gobierno, así como las competencias y recursos económicos propios de los mismos.

Las comarcas pueden ser creadas a iniciativa:

- de los municipios que la integrarían
- por una mancomunidad de interés comarcal
- por acuerdo de la Diputación General

Para constituir una comarca, es necesario que el acuerdo sea adoptado por los dos tercios de los municipios de la delimitación comarcal que será fijada en la Ley de delimitación comarcal de 1996 y que agrupe a dos tercios del censo electoral. Este criterio de relacionar municipios y ciudadanos supone combinar la parte institucional, con el interés de las personas que las representan.

La propia ley considera que cuando la iniciativa parte de una mancomunidad de interés comarcal, también deban estar presentes los dos tercios de los ayuntamientos y los dos tercios del censo electoral de la delimitación comarcal en que se integra la mancomunidad.

La Comunidad autónoma se reserva, en algunos supuestos, el derecho de iniciar el proceso comarcalizador, en aquellos casos dónde la delimitación comarcal pudiese tener más reticencias por parte de los ayuntamientos.

Estas iniciativas de creación de comarcas se basan en un estudio documentado que justifica la creación de la comarca

En este estudio constan:

- Su denominación
- Municipios que lo comprenden
- Capitalidad
- Relación de servicios que haya que desempeñar

- Organos de gobierno y su composición
- Medios económicos
- Existencia de vínculos históricos, económicos, sociales y culturales que confieren la comarca
- Eficacia administrativa para la gestión de los servicios que se vayan a prestar

El estudio documentado no ha tenido la importancia que en principio pretendía el legislador. Se consideraba un elemento-soporte de justificación e, incluso, como elemento disuasor de actitudes partidistas, coyunturales o secesionistas para la constitución de la comarca.

8.2 Competencias y gobierno de la comarca

Las competencias que se le han otorgado a este nuevo nivel administrativo son muy diversas

- Ordenación del territorio
- Protección del medio ambiente
- Acción social
- Cultura
- Deportes
- Promoción del turismo
- Artesanía
- Ferias y mercados comarcales
- Protección de los consumidores y usuarios
- Protección civil, prevención y extinción de incendios
- Transportes
- Patrimonio histórico artístico
- Servicios de recogida y tratamiento de residuos sólidos

Aparecen desordenadas en la ley de comarcalización en relación al orden de los departamentos de la DGA, pero serían reordenadas en la comisión parlamentaria institucional. También por acuerdo de los cinco partidos con representación parlamentaria después se establecerían tres paquetes de transferencias a realizar desde la DGA, comenzando en esta legislatura por las culturales, deportivas, sociales y las que ya ejercían las mancomunidades

En la ley marco de la comarcalización se deja la puerta abierta a unas posibles transferencias o delegación de competencias de la Provincia hacia las comarcas, así como la concentración de competencias de los municipios

El gobierno de las comarcas está compuesto por:

- El presidente
- El o los vicepresidentes

–El consejo comarcal

El consejo comarcal gobierna y administra la comarca y está integrado por miembros elegidos por los partidos con base en los resultados electorales municipales. El presidente es elegido una vez que el consejo comarcal se constituye.

9. EL PROCESO LEGAL DE DELIMITACIÓN COMARCAL

9.1. Consideraciones generales

La actual y vigente delimitación de las comarcas aragonesas se apoya fundamentalmente en las leyes 10/1993 de Comarcalización de Aragón, 8/1996 de Delimitación Comarcal de Aragón, 23/2001 de Medidas de Comarcalización. Algunas leyes creadoras de comarcas han modificado ciertos límites.

El artículo 4^a de la ley de Comarcalización disponía que “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”. La disposición adicional 2^a de la citada norma establecía que el mapa comarcal deberá ser aprobado por ley.

9.2. Ley de delimitación comarcal de Aragón del 2 de diciembre de 1996

Después de la consulta de diversos trabajos, estudios y antecedentes sobre el tema, la comunidad autónoma llevó a cabo una delimitación que sometió a consulta pública de las Entidades Locales..

Después de en plazo ampliamente prorrogado, con la participación de 267 municipios, 2 Diputaciones Provinciales y 20 mancomunidades el proyecto de ley paso a las Cortes para su tramitación, donde se llegó a definir un mapa de 33 comarcas con amplio consenso, salvo en los casos de las comarcas de Ribagorza (en contra PSOE), Monegros (en contra PAR) y Aranda (en contra PP). La ley fue aprobada con fecha 2 de diciembre de 1996.

Esa delimitación es la base para las propuestas comarcales futuras, ya que se constituyen unidades básicas, las cuales pueden agruparse entre sí para constituir una comarca mayor (supracomarca o subregión) si lo viesen conveniente

Esta ley también pone de manifiesto el impulso para la adaptación de las mancomunidades, por la DGA, a estas nuevas unidades territoriales.

La ley divide Aragón en las siguientes 33 comarcas (mapa 3):

- Jacetania
- Alto Gállego
- Sobrarbe
- Tarazona y el Moncayo
- Campo de Borja
- Aranda
- Bajo Martín
- Campo de Daroca
- Calamocha

- Ribagorza
- Cinco Villas
- Hoya de Huesca
- Somontano Barbastro
- Cinca Medio
- La Litera
- Monegros
- Bajo Cinca
- Ribera Alta del Ebro
- Valdejalón
- Zaragoza
- Ribera Baja del Ebro
- Caspe
- Comunidad Calatayud
- Campo de Cariñena
- Campo de Belchite
- Cuencas mineras
- Andorra
- Bajo Aragón
- Teruel
- Maestrazgo
- Albarracín
- Gúdar-Javalambre
- Matarraña

El número de comarcas de la ley de Delimitación, así como su denominación y delimitación coincide bastante en la provincia de Huesca con la deducidas de las BER y de las *Bases y propuesta para la comarcalización de Aragón*. En la provincia de Zaragoza la principal diferencia con las comarcas de esta última obra radica en que la gran comarca de Zaragoza se recorta en sus extremos: nordoccidental, para configurar Ribera Alta del Ebro, desapareciendo la comarca de Tauste, y suroriental, en que se conforma la Ribera Baja del Ebro. También se acepta como comarca la subcomarca del Aranda propuesta como equilibradora en las *Bases...* y segregada de la de Calatayud. En la provincia de Teruel, que como vimos es la más necesitada de propuestas equilibradoras del territorio, pasan más subcomarcas a comarcas, sobre todo en el caso de la montaña turolense: Maestrazgo, Albarracín, Gudar-Javalambre, desagregadas de la comarca funcional de Teruel



Mapa 3:
Delimitación comarcal de Aragón.
Ley 8/1996 de 2 de diciembre
(B.O.A. n.º 145 de 11 de diciembre)

Las comarcas resultantes varían mucho en extensión, número de municipios y población:

- El territorio de las más extensas septuplica con creces el de las más pequeñas (Cinco Villas 2901 km², Ribera Alta del Ebro 416)
- La Comunidad de Calatayud cuenta con 67 municipios o la de Teruel con 48 mientras que la de Andorra sólo tiene seis en la ley del 96
- La población de las comarcas en torno a las capitales de provincia está engrosada por estas, hasta los 630.161 habitantes en la de Zaragoza, mientras hay once que no llegan a los 10.000 habitantes (Maestrazgo y Albarracín menos de 5000)
- Hay cuatro comarcas supraprovinciales: Jacetania, Hoya de Huesca, Monegros y Bajo Cinca

Calaceite y Valdetormo pertenecientes al Bajo Aragón aparecían enclavados según la ley de Delimitación en el territorio del Matarraña. Implícitamente quedó modificada por el artículo 75 de la ley 7/1999 de Administración Local, que dispone en su punto 2: "en todo caso, la comarca deberá tener continuidad territorial". Explícitamente, al crearse por ley ambas comarcas.

Las leyes de comarcalización y delimitación comarcal de 1993 y 1996, respectivamente constituyen un ambicioso proyecto de reorganización administrativo-territorial. En esos mismos años, se aprueban distintas leyes que establecen fórmulas de cooperación financiera con las entidades locales. Constituyen todas ellas, no obstante, regulaciones parciales de la Administración local de Aragón, explicables por la oportunidad de su regulación coyuntural, pero condicionadas por la falta de un título competencial suficiente en materia de régimen local.

La reforma del Estatuto de Autonomía, aprobada por la ley orgánica 5/1996, de 30 de diciembre, ha otorgado a Aragón competencias exclusivas en materia de régimen local. Las Cortes de Aragón, conscientes de la importancia política que tienen las entidades locales como piezas básicas de la organización territorial aragonesa, aprueban el marco jurídico general adecuado a las necesidades de la administración local mediante la ley de Administración local de Aragón del 9 de Abril de 1999. El artículo 2 reconoce como entidades locales además de los municipios, a) las provincias, b) las comarcas...

9.3. La Ley de Medidas de Comarcalización, del 26 de diciembre de 2001

La ley de Medidas de Comarcalización, promulgada después de haberse aprobado diversas leyes creadoras de las comarcas, pretende ajustar el proceso y definir mejor varios aspectos y fijar el contenido competencial que tendrán las comarcas. Se desarrollan pues en dicho documento los títulos competenciales presentes en la legislación general y en la de creación de cada una de ellas, proporcionando además, elementos suficientes para la atribución de medios financieros y personales con los cuales poder atender las nuevas responsabilidades.

Las medidas adoptadas en esta ley tienen el carácter de regularización complementaria de la vigente legislación de comarcalización y, al mismo tiempo, cumplen la

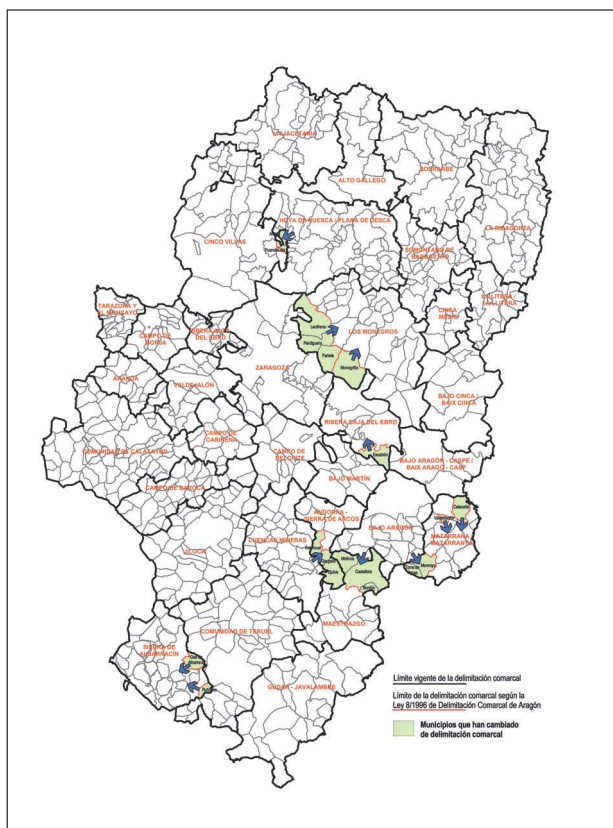
finalidad de constituirse en marco de referencia para las posteriores Leyes de creación de comarcas.

En el artículo 4 se recogen las competencias aumentando las especificadas hasta 18 y agrupándolas de forma más racional que en el capítulo III de la ley de Comarcalización. Se les transfieren a las comarcas competencias dentro de su territorio en las siguientes materias: Ordenación del territorio y urbanismo, transportes, protección del 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, ferias y mercados comarcales, protección civil y prevención y extinción de incendios, y enseñanza.

Igualmente, la comarca podrá ejercer la iniciativa pública para la realización de actividades económicas de interés comarcal y participará, en su caso, en la elaboración de los programas de ordenación y promoción de recursos agrarios de montaña y en la gestión de obras de infraestructura y de servicios públicos básicos que en ellos se incluyan.

En lo que respecta a la delimitación comarcal el artículo 3 dice que “será aquella que se contenga en su Ley de creación, entendiéndose, en su caso, modificada la denominación y descripción territorial que se contenga en la Ley 8/1996, de 2 de diciembre, de Delimitación Comarcal

Mapa 4:
Cambios de Delimitación Comarcal.
Modificaciones de la Ley 8/1996
de Delimitación Comarcal de Aragón.



10. LA DELIMITACIÓN FINAL DE LAS COMARCAS TRAS LAS LEYES CREADORAS Y SUS CONSECUENCIAS

Las leyes creadoras de las comarcas han variado poco las delimitaciones definidas en la ley del 96. Ha sido en la provincia de Teruel, la de menor tradición comarcal y mancomunada, donde ha habido mayores trasvases, como los habidos entre Bajo Aragón, Matarraña y Maestrazgo o los llevados a cabo entre Cuencas Mineras y Andorra-Sierra de Arcos. También se han producido cambios notables a favor de Monegros, en aras de acercarse la nueva entidad local a la comarca natural más que a la funcional, trasvasándose Monegrillo desde la Ribera Baja del Ebro, y Farlete, Leciñena y Perdiguera en detrimento de la comarca zaragozana. En la banda de indiferencia del Gállego medio, que aparecía en la cartografía resultante del trabajo citado “*Bases y propuesta...*” entre la Hoya de Huesca y Cinco Villas, ha habido un baile a lo largo del proceso de los tres municipios de Santa Eulalia, Ardisa y Puendeluna: en la ley del 96 figuraban en la Hoya, en los proyectos de ley de aquellas dos comarcas enviados por el Gobierno aparecían en Cinco Villas, tras el trámite parlamentario han quedado aprobadas en el mismo pleno del 21 de noviembre del 2002 ambas leyes comarcales con Santa Eulalia en la Hoya y Ardisa y Puendeluna en las Cinco Villas.

LOCALIDADES QUE HAN CAMBIADO DE COMARCA (Diciembre 2002)

Localidad	Ley de Delimitación Comarcal	Ley de creación de la comarca
Calaceite	Bajo Aragón	Matarraña
Valdeltormo	Bajo Aragón	Matarraña
Monrroyo	Bajo Aragón	Matarraña
Torre de Arcas	Bajo Aragón	Matarraña
Monegrillo	Ribera Baja de Ebro	Monegros
Escatrón	Caspe	Ribera Baja de Ebro
Farlete	Zaragoza	Monegros
Leciñena	Zaragoza	Monegros
Perdiguera	Zaragoza	Monegros
Ejuive	Cuencas Mineras	Andorra-Sierra de Arcos
Estercuel	Cuencas Mineras	Andorra-Sierra de Arcos
Gargallo	Cuencas Mineras	Andorra-Sierra de Arcos
Bordón	Bajo Aragón	Maestrazgo
Castellote	Bajo Aragón	Maestrazgo
Molinos	Bajo Aragón	Maestrazgo
Ardisa	Hoya de Huesca	Cinco Villas
Puendeluna	Hoya de Huesca	Cinco Villas
Gea de Albarracín	Comarca de Teruel	Sierra de Albarracín
Rubiales	Comarca de Teruel	Sierra de Albarracín

Como consecuencia de todo el largo proceso de delimitación han quedado unas comarcas en las que se apuntan una serie de problemas:

bido serias disonancias entre los antiguos territorios Leader y los nuevos comarcales. Así por ejemplo entre el CEDEMATE y la comarca del Maestrazgo.

- La falta de participación ciudadana, a la hora de elaborar los planes estratégicos comarcales. De hecho parte de la iniciativa privada que exigen para los Leader en la Unión Europea se está cubriendo con asociaciones creadas desde los ayuntamientos. A esta escala, numerosas son las asociaciones de diversa índole que podrían aportar propuestas de actuación. Esto reforzaría sin duda alguna el sentimiento comarcal de la población
- La excesiva potenciación que están realizando las comarcas recientemente constituidas del turismo, dejando de lado otras actuaciones más urgentes que podrían tener las comarcas.

A pesar de estos problemas la delimitación comarcal alumbrada desde un gran consenso partidista en Aragón –aunque no hayan faltado algunos intentos de retocar el mapa por intereses electoralistas- es un primer paso de tipo organizativo-administrativo para alcanzar un mejor desarrollo equilibrado y sostenible del territorio aragonés, en la línea predicada en la *Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible de la Unión Europea*, aprobada en Postdam, el año 1999. Pero falta todavía integrar mejor el nuevo modelo político territorial en la normativa de ordenación del territorio, que, como vimos, necesita reformas, e impulsar el desarrollo rural integrado desde las nuevas unidades territoriales, apoyándose en las cabeceras comarcales, escala en la que sigue siendo válida la teoría de polos de François Perroux.

MARIO GAVIRIA
Sociólogo

Vengo directamente del aeropuerto de Barajas, recién llegado de una cura de salud de tres meses en La Habana. Quiero dedicar esta conferencia a mi íntimo amigo Enrique Grilló coautor del libro *Zaragoza contra Aragón*. Doy las gracias al Doctor Jorge Infante por acordarse de nuestro libro e invitarme a actualizarlo aquí en Jaca.

Como la mayoría de los libros fue poco leído pero el título ha servido durante tres décadas de advertencia, de alarma, sobre los peligros de desertización de Aragón. Para preparar la conferencia he tenido que releerme el libro y debo reconocer que los temores de entonces, afortunadamente no se han confirmado. No sólo Aragón ha sobrevivido boyante con una identidad autonómica e, incluso para algunos, nacional consolidada, precisamente gracias a Zaragoza, convertida en una capital regional europea de unos 650.000 habitantes a los que hay que añadir unos 150.000 mas en un radio de 40 km alrededor.

Afortunadamente el pesimismo crítico que entonces teníamos se equivocó. Acabamos de terminar un nuevo libro redactado en conjunto con el joven sociólogo David Baringo que se va a titular *Aragón es Zaragoza* que esperamos publicar en el año 2003 si encontramos editor, en el que hemos abandonado y enterrado definitivamente el victimismo.

De todas las amenazas de hace 25 años, sólo han perdurado y se ha convertido en algo concreto, la amenaza del trasvase del Ebro y la realidad del envejecimiento de la población aragonesa. La despoblación ha sido más lenta de lo esperado. Por el contrario, Aragón es hoy un territorio de superficie mayor que Suiza u Holanda con 1.200.000 habitantes aproximadamente.

Ni Aragón ni Zaragoza estuvieron nunca tan poblados, ni fueron anteriormente en su historia, ni más libres, ni más cultos, ni más ricos, ni más igualitarios que en este comienzo del siglo XXI aunque quede mucho por hacer.

Aragón se sitúa en todos los indicadores de renta per cápita por encima de la media española, en mi libro *España en el mundo, la séptima potencia* Ediciones B 1996,

demostré que España junto con Grecia, Portugal, Irlanda, Japón y Corea, son los países más exitosos no solo en crecimiento económico sino en avance del estado del bienestar en los últimos 50 años. Y Aragón está por encima de la media de España. Quiere esto decir que nos encontramos en un territorio de la Europa rica con características privilegiadas y que el victimismo está fuera de lugar. Cantinflas diría que nos quejamos de puro vicio como ricos y satisfechos. Este éxito de los últimos 50 años ha sido consecuencia del esfuerzo de todos los ciudadanos, que creo que nos debemos mayor autoestima, dejar de quejarnos y sobre todo, disfrutar del goce merecido.

A Unamuno le dolía España y ser ciudadano español de pleno derecho, a mí me encanta. En Aragón se vive bien y ser español, tal vez por primera vez en la historia, ha llegado a casi todos los vecinos y merece la pena. Aragón es una maravilla y ser aragonés una suerte. Evidentemente exceptuando los Pirineos, el territorio y la sociedad aragonesa son mestizos, restos de iberos, celtas, hispanorromanos, godos, moros, mudéjares, moriscos, judíos y gitanos. El conjunto es buena gente, algo envejecida, que sufrió mucho pero que pone una alta capacidad de goce a pesar de que se quejen mucho.

A pesar de que las mujeres decidieron con todo el derecho y toda inteligencia, retrasar su nupcialidad y reducir su natalidad, Aragón está mas poblado que nunca en su historia anterior. Un gran número de jóvenes han optado por quedarse a vivir en Zaragoza, el resto de Aragón tiene vitalidad segura para los próximos 50 años reforzada por la inmigración afortunada.

En nuestro libro hace 25 años, no tocamos en ningún momento el tema de la comarcalización, sin embargo hoy comienza a ser una acertada realidad. Es una respuesta inteligente y funcionalmente correcta a la ordenación del territorio y de la sociedad aragonesa para los próximos 50 años. Las Cabeceras de Comarca van a permitir el incremento de los contactos personales y concentrar los esfuerzos en facilitar servicios a los casi siete centenares de municipios del archipiélago aragonés.

No sólo los Servicios Sociales, los Servicios Agronómicos, los Escolares y los Sanitarios organizados por la D.G.A. funcionan a nivel comarcal y local, sino que desde hace años, los sábados la red de discotecas de Cabeceras comarcales organizadas por el mercado joven, demuestran la función de la Cabecera de Comarca como espacio de encuentro, de exogamia, de baño en la cultura urbana.

Aragón tiene ya un automóvil cada dos habitantes. Nunca los aragoneses tuvieron una movilidad física tan alta en el territorio ni estuvieron tan bien comunicados por teléfono, casi el 70% de los aragoneses tiene teléfono móvil. Por tanto se debe afirmar, que aunque hay menos población sobre el territorio y está mas envejecida, los que quedan están mas y mejor comunicados que nunca en su historia anterior.

La función de la Cabecera de Comarca será entre otras, la de proporcionar un entorno de servicios urbanos que hagan la vida agradable no solo en la Cabecera sino atractiva al resto de la Comarca, por eso es un acierto.

Las Comarcas tendrán un futuro desigual y estoy seguro de que tendrán un futuro muy positivo las que reúnan el máximo de los siguientes requisitos:

1. Aquellas que tengan un alto capital social y cultural (tejido asociativo y participación ciudadana) que haga mas grata la vida en la zona y que hagan que la gente joven no sólo este orgullosa de su Comarca y de su Cabecera sino que se quieran quedar.
2. Aquellas que tengan un capital humano rejuvenecido y mestizo es decir, aquellas que mejor acogida, integración primero y asimilación después, den a los inmigrantes (apoyando a una sociedad intercultural interétnica frente al desarrollo de una sociedad multicultural en comunidades separadas).
3. Tendrán tanto mas futuro cuanto mas igualitaria sea la relación de género. Dicho de manera más clara, tendrán mas futuro aquellas Comarcas en que las mujeres se encuentren bien y no sean expulsadas, a diferencia de lo que ha sucedido y históricamente y todavía sucede en distintos valles del Pirineo.
4. Tendrán más futuro aquellas Comarcas que traten bien, atraigan y retengan inmigrantes.
5. Tendrán mas futuro aquellas Comarcas que mejor se encuentren y mejor sean tratados los ancianos y ancianas con un estado del bienestar sólido y bien desarrollado.
6. Tendrán futuro aquellas Comarcas en las que haya emprendedores, empresarios, gente capaz de invertir porque tienen fe en su futuro y se encuentran bien en su tierra. La disponibilidad de capital financiero es secundaria con respecto a la existencia de capital social y de emprendedores. El capital siempre acude a financiar allí donde hay inversores dispuestos a hacerlo.
7. Tendrán futuro aquellas Comarcas que se estructuren a nivel aragonés en un modelo de triple residencia. Casa en el pueblo, casa en la Cabecera de Comarca y casa en Zaragoza.
8. Tendrán futuro aquellas Comarcas que consigan crear, al menos en la Cabecera, una atmósfera microurbana de servicios, comercio, ocio y diversiones que se pase bien, que haya calidad de vida y orgullo de vivir allí.

Algunas amenazas

1. El trasvase del Ebro.
2. La porcización de Aragón. Hay en Aragón casi cinco cerdos por habitante y no se puede simultaneizar los olores y la relación del paisaje con una calidad residencial y turística alta.

Algunos grandes futuribles

1. Las energías renovables, especialmente la energía eólica. Es dispersa, difusa e inagotable y tiene carta de naturaleza en Aragón. La energía eólica aragonesa es la tercera en España por comunidades autónomas y va a crecer rapidísimamente. España en producción de energía eólico-eléctrica por habitante es el segundo país del mundo, detrás de Dinamarca y por delante de Alemania.

2. *BarnaZaraMadrid*, con el AVE. Los diez años posteriores a la inauguración del AVE van a ser decisivos en la estructura espacial de Aragón. Calatayud se va a convertir en una ciudad equivalente a Teruel y Huesca y podrá polarizar todo el sur de la provincia de Zaragoza.

La media docena de Comarcas del corredor del Ebro se encontraran situadas en uno de los espacios mas modernos y mejor equipados de Europa, es decir del mundo. El eje norte-sur del AVE, Málaga, Sevilla, Córdoba, Madrid, Calatayud, Zaragoza, Lérida, Tarragona, Barcelona, Gerona, Francia va a ser el eje norte sur de futuro y las Comarcas situadas a menos de una hora de la estación del AVE, tendrán garantizadas su inserción en el eje norte-sur de España con que se desdobra en arco mediterráneo.

Especial viabilidad futura tienen las Comarcas de Ribera Alta y Baja del Ebro, Las Cinco Villas, Tarazona, Borja, La Almunia, Cariñena, Belchite, en lo que hemos denominado *Zarasurca* (Zaragoza al sur del canal imperial). Si sumamos el potencial de tres provincias Madrid, Barcelona y Zaragoza, lo que hemos denominado *BarnaZaraMadrid*, observamos que reúnen 12 millones de habitantes. Si sumamos los pasajeros de los aeropuertos de Madrid y Barcelona conectados por el AVE, suponen el noveno aeropuerto del mundo y el quinto de Europa.

Eso quiere decir que Zaragoza se va a convertir además de en una capital europea en un trozo de Barcelona y en un trozo de Madrid, la quinta ciudad europea en importancia y una de las mas dinámicas en los últimos 10 años.

El Comercio, los Servicios y el Ocio urbano serán proporcionados por las Cabeceras de Comarca

La visión de Aragón con la población dispersa en 700 municipios, muchísimos de ellos existentes desde el Neolítico, es evidentemente inviable. Debo hacer la autocrítica en lo relacionado con mi creencia firme en la planificación territorial de hace 25 años. Creíamos que le teníamos que decir a la gente donde debería vivir. Hay que pedir perdón y muchas excusas, y reconocer que la gente es y será cada vez más libre de localizar su residencia o su triple residencia, según las épocas del año y de la vida donde más le convenga.

Lo más que se puede hacer es que los pueblos estén básicamente equipados de infraestructuras, cosa ya lograda en Aragón excepto en acceso rápido a Internet. Y el resto, habrá que concentrar el esfuerzo en aquellos municipios que lo demanden y sobre todo en las Cabeceras de Comarca. La idea de que lo rural es agrícola, ganadero y forestal no corresponde con la realidad. Con el estado del bienestar y las pensiones, el primer ingreso de los municipios del Aragón rural, son las pagas a los jubilados. Tampoco la industria basta para definir y retener la población rural. En una sociedad urbana la gente busca el enriquecimiento derivado del contacto mutuo persona a persona (no bastan las tecnologías virtuales sino que hacen falta las epidérmicas, la sonrisa, la voz, la comensalidad). Ello nos lleva a pensar que para que las Cabeceras de Comarca tengan atractivo hay que desarrollar el pequeño y mediano comercio local, la hostelería y el ocio. El

apoyo a los comerciantes para crear Centros Comerciales Comarcales que ofrezcan a todas las Comarcas posibilidades del ocio y recreo infantil, atractivo para los jóvenes y adolescentes y, por qué no, unos multicines en cada Cabecera. Será un espacio rural poblado por gente que demanda servicios urbanos y un mínimo de complejidad y encuentros personales.

Finalmente, yo rogaría a la población que dejen de quejarse, que abandonen el victimismo y acepten que si la población no crece o las mujeres y los jóvenes se van de ciertas zonas, es porque en otras se encuentran mejor, con mas posibilidades de encuentros así como de libertad e igualdad.

MIGUEL A. APARICIO PÉREZ
Catedrático de Derecho constitucional
Universidad de Barcelona

1. INTRODUCCIÓN

Sin duda, el tema escogido para esta intervención –debo advertirlo de antemano– sobrepasa las capacidades de quien ahora lo intenta abordar. Por lo tanto, más que procurar estar a la altura del objeto lo que voy a procurar, reduciéndolo, es que ese objeto se adecúe a mis posibilidades.

La excesiva dimensión intelectual del territorio en el ámbito de la organización política y viceversa se puede apreciar de inmediato con sólo pensar en que el propio lenguaje con el que nos comunicamos y sentimos es territorial. Se hace imposible expresar una idea que no esté cargada de referencias espacial-territoriales: incluso para desterritorializar ese mismo lenguaje el nuevo pensamiento único, el pensamiento globalizador, ha tenido que echar mano de la palabra mundo (*mundialización*) que no es sino una de las formas de identificar al planeta tierra.

Pero al margen de connotaciones lingüísticas, lo cierto es que, a nuestros efectos, territorio y sociedad, territorio y comunidad, territorio y organización se han venido uniendo secularmente, el primero como soporte o anclaje físico y existencial de la actividad humana y los segundos como referentes ideales a algún tipo de esa misma actividad. Pero, si ésto ha sucedido en el plano de las representaciones conceptuales, en el plano de los hechos nos encontramos con que la parte más cruenta de la historia de la humanidad se ha generado siempre en los enfrentamientos por la ocupación del territorio del “otro”. El inconsciente colectivo así lo sigue utilizando y todavía los grandes planes de dominación de ese mundo (valga la redundancia) mundializado se planean en términos territoriales de ocupación.

Y es que somos herederos de unas formas de apropiación del espacio físico que se han movido desde la antigüedad en la delimitación de fronteras, en la señalización de ámbitos materiales y en la apropiación individual o colectiva del territorio como forma de auto-identificación, como forma de organización y como forma de poder. No es extraño, así, que todavía en los manuales clásicos de Derecho Constitucional se siga ha-

blando de los tres grandes elementos que configuran el Estado: población, territorio y organización del poder político. Territorio que, de esta forma, se sigue consagrando como base esencial de nuestras formas de organización política contemporáneas (al margen de la crisis en que se encuentren) al igual que lo era en las de nuestros más antiguos predecesores.

No dejan de llamar la atención, en este sentido, las diversas teorías que se han ido componiendo sobre el significado político del territorio porque constituyen la síntesis conceptual más clara de lo que ha venido a significar la estructura del propio poder político: si en la Edad Media el territorio resumía la concepción estamental y en cascada de la organización política y social (el territorio era objeto de una multiplicidad de derechos posesorios y de dominio que pertenecían a diversos sujetos y que recorrían toda la estructura social hasta llegar a la potestad eminente del monarca), lo mismo sucedía en el Estado absoluto donde la unificación territorial y el poder político único del rey pudo alumbrar el concepto mismo de soberanía; y si en el Estado liberal la propiedad individual se entroniza como uno de los frontales de todo el sistema lo es a cambio de que se entronice una especial propiedad pública (soberanía nacional) sobre la totalidad del territorio del Estado.

En este último punto es ilustrativo mencionar algunos conceptos jurídico-públicos del territorio del Estado (o, mejor dicho, del territorio en que se asienta la organización política estatal) porque, a estas alturas nos pueden sonar como viejos. Y, sin embargo, han estado y, de alguna forma siguen estando, vigentes hasta nuestros días (y si no que se lo pregunten a la Ministra Palacios con el incidente de Perejil). De hecho, al margen de su escasa presencia entre nosotros, todavía siguen siendo de tres tipos las teorías jurídicas y políticas sobre el territorio: su consideración como objeto (derecho real de carácter público), como espacio de la soberanía (parte de la personalidad jurídica del Estado) o como ámbito de competencia para la validez de las normas (elemento para la determinación del orden jurídico del Estado).

Como es evidente, ninguna de estas ópticas es de la menor utilidad para lo que aquí se pretende siquiera sea porque las tres se desembarazan de la base actual de la legitimidad para el ejercicio de cualquier tipo de poder público sobre cualquier tipo de esfera: se ignora a la soberanía popular como fundamento mismo del sistema estatal que la Constitución jurídica y, de paso, se ignoran las necesidades sociales de la población asentada sobre ese mismo territorio que, en nuestro caso, forman parte del propio entramado constitucional según tendremos ocasión de ver. Son, en tal sentido, planteamientos anacrónicos pero que, como decimos, tienen una cierta vigencia intermitente en cuanto vuelven a salir a la palestra según el vaivén de las políticas concretas. Cuando en estos momentos se vuelve a hablar con insistencia del “giro soberanista” de determinados partidos políticos o de los gobiernos autonómicos vasco y, en menor medida, catalán, se hace especialmente claro que el territorio es el elemento central de ese nuevo poder que se pretende y que su apropiación política es la condición y, a la vez, el fundamento de la aspiración de independencia, de co-soberanía o de cualquier otra pretensión semejante. La conclusión, por tanto, es que se reviven viejos sentimientos y se

opera con fórmulas igualmente envejecidas pero a las que se dota de significados con pretensiones de actualidad.

Sobre tal aspecto ni entramos ni salimos. Nos sirve, pese a todo, para expresar, al modo hegeliano, lo que no es nuestro propósito. Porque, cuando abordamos nuestro objetivo (*territorio y organización política*) se pretende algo más comprensible: el analizar, desde la óptica constitucional y normativa, la interacción entre las formas de organización del territorio y el contenido político de esas posibles formas. O, si se quiere, el averiguar la ausencia de propuestas “inocentes” cuando se organiza un territorio en función de los intereses que se pretenden como socialmente adecuados.

2. LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO EN ESPAÑA (UN APUNTE HISTÓRICO GENERAL)

Como es sabido, una de las cuestiones de mayor calado que pretendió solucionar nuestra actual Constitución de 1978 fue la del reparto territorial del poder político o, si se quiere, la forma territorial del Estado. Y, yendo al final, después de más de veinte años de vigencia, muchas cosas se han solucionado pero otras muchas se mueven en el terreno de lo impredecible.

En esa tesitura, la Constitución asumió un pasado, formuló un proyecto de organización territorial y ha tenido un determinado desarrollo.

El pasado es suficientemente conocido. Tras haberse instaurado el Estado absolutista moderno en España, su organización con la dinastía de los Austrias se asentó, de alguna manera, en bases confederales por la unión de los antiguos reinos que habían participado en la reconquista. Este mantenimiento de las estructuras de origen feudal duró, como es sabido, hasta la guerra de secesión tras la que se impuso un modelo centralista de Estado, extendiendo el esquema organizativo castellano al resto de los territorios e imponiendo una homogeneidad jurídica y de forma de ejercicio del poder político no sólo al margen de las tradiciones y derechos históricos propios sino, incluso, en contra de ellos mismos. La importación del centralismo francés originario de la nueva dinastía borbónica se proyectó no sólo al territorio peninsular sino también a todos los territorios coloniales impidiendo cualquier margen de maniobra para la realización de políticas propias (“autónomas”, diríamos hoy) y eliminando cualquier asomo de poder local institucionalizado. Como no podía ser menos, frente a la rigidez del modelo proliferaron los poderes familiares, sociales y económicos: la pervivencia de la antigua nobleza, los privilegios de la Iglesia y del clero, la imposibilidad emergente de una burguesía fuerte tuvieron mucho que ver con esa estructuración territorial del poder. Lo público siguió siendo apropiado por las clases más tradicionales y más retardatarias.

Desde la perspectiva que estamos siguiendo, el panorama sufre una perturbadora confirmación con la entrada en escena de nuestro peculiar liberalismo. Al margen de las restauraciones absolutistas de Fernando VII y con el breve interregno del período de la revolución septembrina y la I República, la historia del siglo XIX fue la historia de un Estado débil y de un centralismo fuerte: la peor de las combinaciones posibles. Y, en ese mismo siglo, se viven dos contestaciones al sistema de indudable trascendencia: las

guerras carlistas por un lado y los intentos federalistas y cantonalistas por otro. De hecho, las medidas uniformadoras y centralizadoras de los Decretos de Javier de Burgos (durante 1837 y 1838) más las sucesivas desamortizaciones supusieron el definitivo fortalecimiento de la nobleza y de la gran propiedad agraria y la pérdida definitiva del poder local.

Lo que se pretende decir con ello es que el modelo territorial de Estado y el modelo territorial del poder local ya constituyeron muy tempranamente un importante campo de batalla (en el sentido más literal del término) en la vida política española y que, incluso por encima de las diversas fracturaciones sociales, la concreta articulación, en ese ámbito, del poder político siempre constituyó una fuente de enfrentamientos.

Sin duda, en esta combinatoria se ignoran otros elementos de igual o mayor importancia, como podría ser, además del tortuoso y difícil caminar del modo de producción capitalista, el que hace referencia a los sucesivos conflictos sociales que fueron enmarcando ese mismo siglo y que empezaron bien temprano. Las que algún autor histórico como *revoluciones campesinas andaluzas* (Díaz del Moral, notario de Córdoba, y autor republicano) y las que después supusieron los primeros intentos de revueltas urbanas populares que fueron grabando el conflicto obrero y el conflicto interclasista desde el siglo XIX hasta el inmediatamente pasado XX y que han sido profusamente comentadas por los más diversos autores. Pero, lo que aquí se quiere poner de relieve es que el territorio y la organización del poder en ese territorio ha sido (y aún es) un gran problema sin solución en nuestro pasado mediato e inmediato.

Por seguir recordando alguno de los trazos de ese contencioso, el asunto, como sobradamente se conoce, siguió complicándose con la aparición de los llamados nacionalismos periféricos. De hecho, la I República y el inmediato movimiento cantonalista, cada uno por su lado, fueron una réplica improvisada a muchos años de desasosiego colectivo: el federalismo pimargalliano como idea sin armas y el cantonalismo como armas sin ideas, por remedar una de las calificaciones marxianas clásicas, fueron una respuesta teórica, la primera, y popular, la segunda, sin que ninguna de ellas pudiera encarnarse en la realidad política organizativa. Por su lado, cuando los movimientos nacionalistas maduran ideas y fuerza (relativa) tornan a plantear no sólo la remodelación del Estado en su representatividad social (voluntad de determinadas burguesías de reformar el Estado de la Restauración integrándose en él y simultáneo rechazo central a esa pretendida integración y reforma) sino también su misma reorganización territorial. Lo que fue el “regeracionismo” de finales del XIX (donde Joaquín Costa, pero no sólo él, gritó hasta lo indecible) y el colectivo sentimiento de fracaso en el XX, por muchas razones, desaguan en el mismo cauce. Luego, tras la dictadura de Primo de Rivera y el nuevo fracaso por consunción de la monarquía tradicional, vendría aquéllo de Ortega y Gasset sobre la España invertebrada y su extraño recetario de no solucionar el problema sino convivir con él. Dicho sea de paso, cuando Calvo Sotelo presenta y aprueba los Estatutos municipal y provincial en 1924 y 25 no tendrá el menor obstáculo en proclamar el carácter “natural” de los entes locales frente a la artificialidad del ente estatal: era una muestra del corporativismo autoritario y del

simulo continuo con que entre nosotros se ha abordado la regulación de temas tan delicados. Es obvio que, naturales o no, los municipios han sido privados insistentemente de cualquier poder propio y han sido limitados a constituir el escenario de la representación teatral de los intereses dominantes (llámense caciques o cualquier otra denominación más actualizada); como es obvio también que las provincias fueron una creación bien artificial de los reformadores gaditanos primero y, después, de los racionalizadores más o menos liberales posteriores a Fernando VII (otra vez Javier de Burgos) como mecanismos de ejercicio de la desconcentración política estatal.

Cuando le preguntaron a Alcalá Zamora por qué la Constitución de la II República había definido al Estado como “integral”, contestó que la razón se hallaba en que tal adjetivo no quería decir nada o que podía ser entendido de acuerdo con los gustos del intérprete de turno. Pero lo cierto es que, con todas las contradicciones del momento, la Constitución republicana del 1931 abordó e intentó dar salida a ese problema histórico y que, probablemente, en aquellos momentos, era el único camino que podía seguirse. Obsérvese, que en la salida del autogobierno regional que dicha Constitución pretendía, ya estaba presente la necesidad de proceder a una organización propia de los distintos territorios. Y, junto con ello, de manera inmediata saltó a la palestra el inacabable problema del poder local y de la organización comarcal.

Sería interesante hacer siquiera un pequeño apunte sobre el largo período franquista. Pero este es un tema que o se trata con la imprescindible seriedad que merece (no debe olvidarse que, entre otras pequeñas cuestiones, buena parte del pensamiento administrativista nació y se fortaleció al amparo del propio sistema) o tal vez proceda mejor darle por no puesto.

3. LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978

Como se indicaba al comienzo y es bien sabido, la Constitución del 78, entre otros varios, abordó el reto de la reorganización territorial del Estado, sin duda el más complejo y difícil de ser respondido de manera adecuada. No es casualidad que fuera el último título en consensuarse ni tampoco lo es que, técnicamente, sea el que adolece de mayores defectos.

A los efectos que aquí se pretenden, se hace preciso destacar una serie de cuestiones que son de interés. La primera que resulta llamativa es que su Título VIII, dedicado según se hace constar, a la *Organización Territorial del Estado* introduce en el mismo plano conceptual tres entidades que responden a realidades bien diversas: los municipios, las provincias y las Comunidades Autónomas (art. 137 CE), a los que por igual les reconoce autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.

A partir de ahí, sin embargo, comienza un juego de cierta pretendida confusión, a cuyo pesar se pone de relieve que el verdadero objetivo de ese título no se dirige a la regulación de los municipios y las provincias en ese inicial plano de igualdad respecto de las Comunidades Autónomas sino casi en exclusiva al tratamiento de estas últimas. La propia

extensión de los respectivos textos lo pone bien de manifiesto: un solo precepto a los municipios (art. 140) y un solo precepto a las provincias (art. 141); en cambio, quince artículos (de oceánica extensión) se destinan a las Comunidades Autónomas, más tres disposiciones adicionales y las cuatro disposiciones transitorias.

El tema de la extensión reguladora, sin embargo, podría constituir únicamente uno de los muchos defectos técnicos, sin mayor importancia para la efectividad de la materia regulada. No es así, sin embargo, por dos razones dignas de relieve: la primera porque la declaración de autonomía *“para la gestión de los respectivos intereses”* no define su contenido y, de hecho, en la jurisprudencia posterior del Tribunal constitucional ha venido a ser definida como una *“garantía institucional”*, lo que, dicho en términos llanos, viene a significar que la autonomía de los municipios y provincias no consiste más en que sigan siendo municipios y provincias (STC 32/1981, de 28 de julio, la primera de ellas); y la segunda, porque lo obscuro del propio concepto de autonomía local tiende a oscurecer la autonomía misma de las Comunidades Autónomas.

Y es que, aunque no podamos extendernos en ello, todo el Título VIII posee un complejo artificio que se basa en las indefiniciones y en las remisiones: no se definen con suficiente claridad los distintos tipos de autonomía, no queda claro si todas las Comunidades Autónomas han de tener o no autonomía política y se deja al posterior desarrollo de los Estatutos la posible configuración del modelo territorial. Por eso, el Tribunal constitucional se verá obligado después a elaborar el concepto de *“bloque de constitucionalidad”* para integrar en él a las normas (Estatutos y otras muy variadas normas) que lo delimitan.

Como es obvio, esa consciente confusión reguladora se ha extendido también al campo de la organización local, por cuanto, tanto municipios como provincias han quedado en medio de la tensión entre los dos polos de poder político que, a la postre, el desarrollo autonómico ha venido delineando: el Estado Central y las Comunidades Autónomas. Y como los ámbitos respectivos de poder no se encuentran delimitados y son objeto de continuos reacoplamientos, el papel que les toca representar a las entidades locales se ve ampliamente afectado por estos vaivenes.

Se podría objetar, frente a lo anterior, que el modelo territorial del Estado ya se encuentra delimitado en estos momentos tras haberse completado el mapa autonómico, haberse aprobado todos los Estatutos y haberse, a través de sus correspondientes reformas, homogeneizado los ámbitos competencias respectivos. Ello, en parte, es cierto pero, en parte, no lo es. Y como decía San Agustín, cuando una afirmación contiene parte de verdad y parte de falsedad, la afirmación es simplemente falsa. Lo que oculta esa constatación es que todavía nos encontramos en un proceso abierto y en el que los pesos de los nacionalismos territoriales plantean fórmulas alternativas, a veces, muy distintas entre sí y, siempre, enfrentadas a las que plantea el Estado central sin que pueda hablarse de un modelo estatal comunmente aceptado e, incluso, en lo que se acepta, sin que se sepa hasta donde llegan los poderes autónomos sobre *“sus propios intereses”*.

En cualquier caso, esa ausencia de claridad se comprueba especialmente en el caso de la organización territorial local en el que el reparto de competencias sufre, por así de-

cirlo, un cierto desquiciamiento respecto de otras materias de carácter compartido. En efecto, como sabemos, la organización de la administración local es competencia del Estado para la regulación de lo básico (art. 149, 1., 18 CE) mientras que el desarrollo corresponde a las CCAA. Hasta ahí nada aparentemente distinto a las demás competencias básicas. Pero, la diferencia comienza por el mismo hecho o materia estructural cuya regulación es compartida: las Administraciones Locales que, según la definición constitucional, operan sobre entes dotados de autonomía. La pregunta es ¿a quién corresponde garantizar esa autonomía?. Y la respuesta ofrecida de nuevo por el Tribunal Constitucional (STC 214/1989, de 21 de diciembre) es que es el propio Estado quien debe garantizar “*los mínimos de competencias que doten de contenido y efectividad la garantía de la autonomía local*”; y, de ahí deriva, con escasa lógica, que el Estado atribuya competencias a las entidades locales en materias en las que el propio Estado no tiene competencia exclusiva. Con ello, la balanza se desequilibra porque la propia autonomía local sólo puede conseguirse mediante la tensión entre la fuerza centrípeta estatal y la fuerza centrífuga de las Comunidades Autónomas. Al colocar en la banda estatal la función de tutela de la autonomía local, en realidad se deja inermes a las Comunidades Autónomas para que puedan actuar en beneficio de la misma y se convierte al Estado en el dueño de la competencia y, de paso, de dicha autonomía. Más aún: con ese poder, el propio Estado puede desapoderar a las Comunidades Autónomas de competencias propias y entregarlas a las entidades locales sin que éstas tengan oportunidad alguna para pronunciarse sobre sus posibilidades reales de ejercer las competencias que hipotéticamente se les conceden; pero, de paso, se ofrece a las Comunidades Autónomas una buena coartada para ejercer sobre los entes locales una presión que, en principio, no debiera corresponderles.

No parece que, en tal tesitura, la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril sobre los “conflictos en defensa de la autonomía local”, haya venido a paliar estos posibles problemas. Esta figura procesal, “colgada” en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (art. 75 bis en sus diversas y extrañas numeraciones -75 bis, 75 ter, 75 quater y 75 quinque- que, como técnica legislativa, se inscribe plenamente en la expresión del “¡manda huevos!”), se plantea como una extraña mezcla de recurso de inconstitucionalidad, porque va dirigido contra leyes, y de conflicto de competencias porque obliga al Tribunal Constitucional a atribuir a alguien la competencia en presunto litigio. Pero, en sí misma, tal figura es un verdadero despropósito porque nadie puede saber, a tenor de la doctrina jurisprudencial, cuál es el contenido mínimo o esencial de las competencias locales (salvo ese concepto tan etéreo y negativo, de que poseerán todas aquéllas que les permitan mantener su propia identidad institucional en lo que, hasta ahora, ha sido considerado como elemento básico de su propia configuración) y, sobre todo, porque el desarrollo normativo de la Constitución en este punto (Ley de Bases del régimen Local y leyes autonómicas de desarrollo) no ha otorgado competencia alguna a los entes locales sino que se les ha exigido la consecución de fines o prestación de servicios. No se ve cómo el Tribunal Constitucional podrá determinar que una ley (sea del Estado o de las Comunidades Autónomas) atenta contra la autonomía local porque detrae una o varias competencias a los entes locales, cuando éstos, por definición, carecen normativamente de competencias expresas (es decir de atribución de poder público de disposición sobre

una materia para ejercer sobre ella una determinada función). Por otro lado, otorgar legitimación a los municipios y a las provincias para impugnar leyes, bajo la forma de un conflicto de competencias, escapa a cualquier derivación lógica de nuestro sistema de control constitucional: las competencias locales, de presumirse, son competencias administrativas y, aunque garantizadas por la Constitución bajo el principio de autonomía, a lo sumo podrían ser protegidas (como sucedió con la autonomía universitaria) por la vía del recurso de amparo pero no por la vía de un conflicto de competencias. La estructura de los conflictos de competencias responde a la consideración de un conflicto entre órganos constitucionales que se encuentran en un plano jurídico de igualdad o paridad, pero no entre órganos que no sólo no lo están sino que, además, dependen de las configuraciones legales que tanto el Estado Central como las Comunidades Autónomas decidan otorgarles mediante ley. Y, si mal puede resolver un conflicto de competencias entre órganos desiguales –que, por definición, no es posible –, peor resuelve el tema de la inconstitucionalidad de la ley impugnada, porque, con una imaginación más bien escasa, se impone, nada menos, que, una vez comprobada la lesión a la autonomía local, el pleno del Tribunal se plantee una autocuestión para declarar la inconstitucionalidad de la ley impugnada y, por tanto, su nulidad. Puestos a hacer una competición de despropósitos constitucionales la Ley Orgánica 7/1999 hubiera obtenido el segundo puesto por manifiesta torpeza, debiendo declararse desierto el primero.

Como se ve, nos hallamos ante un nuevo punto que agrava la confusión inicial. Si, además, observamos que tanto la Ley de Bases de Régimen Local como las correspondientes Leyes Autonómicas no diferencian (salvo en lo que se refiere a la prestación de “servicios mínimos”) entre grandes, medianos y pequeños municipios o que, a tales efectos, lo mismo es la Diputación de Teruel que la de Barcelona, o lo mismo es el Ayuntamiento de Sevilla que el de Calatayud, podemos volver a percibir que organización del territorio y poder político continúa siendo uno de los más importantes retos de nuestra ordenación constitucional y jurídica.

4. MUNICIPALISMO Y COMARCAS EN LA ESPAÑA ACTUAL: EL CASO DE CATALUÑA

Pero cuando de la perspectiva del modelo general pasamos al análisis de los casos concretos, ese punto de indefinición cobra más acusados relieves. Un ejemplo bien notable de lo que se acaba de decir lo hallamos cuando se vuelve la mirada a la ordenación del territorio de cada Comunidad Autónoma y, en nuestro caso, de la Comunidad Autónoma de Cataluña.

Como es sabido, el art. 152, 3. de la CE permitía a los Estatutos aprobados por el procedimiento del art. 151 (a quien, a su vez, se remitía la disposición transitoria segunda que acogía a las nacionalidades históricas) el que, mediante la agrupación de municipios limítrofes, pudieran establecer circunscripciones territoriales propias con plena personalidad jurídica; y, a su vez, con carácter general, el 141. 3. CE había previsto que se podrían crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia.

Con estas dos disposiciones, de alguna forma redundantes, en Cataluña se procedió a recuperar el viejo sentimiento municipalista y comarcalista, al entender que los márgenes

nes de autonomía política que asumía la Comunidad Autónoma llevaban implícitas las capacidades de reordenar el propio territorio y, con él, los intereses asentados territorialmente. Hasta ese punto, la sensibilidad política dominante estuvo plenamente de acuerdo. El art. 5 del Estatuto catalán dispuso que la Generalidad de Cataluña se estructuraría en municipios y comarcas; que también podría crear agrupaciones supracomarcas y, también, agrupaciones basadas en hechos urbanísticos y metropolitanos y en otros de carácter funcional y fines específicos.

La tensión, en cambio, se planteó en relación con las formas concretas de estructuración y de los mecanismos específicos de representación, formalización y defensa de los intereses propios, de las muy diferentes posibilidades de representar esos intereses y aun de la determinación de los posibles intereses representados y defendidos. Y, en esa tensión, se puede decir que, cuando menos, se han transitado caminos muy diversos en los que, sobre todo, se ha puesto de relieve algo que, por no tan evidente, merece la pena destacarse: en estos momentos todo el sistema de ordenación territorial, incluido el comarcal, está siendo puesto en entredicho porque es demasiado visible para qué sirve, a quién obedece y qué propósitos persigue. Del “naturalismo” municipalista al “naturalismo” comarcalista, pasando por las trabas y restricciones a la áreas o corporaciones metropolitanas, todo ese entramado se descarna en la protección de intereses muy concretos y personalizados y hacen sumamente volátil el viejo concepto de interés general o de identidad nacional. Obsérvese que, en este punto, no se produce la amenaza del enemigo exterior (llámese centralismo o trato desigual) y, en cierta forma, tampoco tiene cobertura la excusa de la ausencia de competencias propias: los amigos y enemigos están dentro del propio territorio y la competencia constitucional, además de ser de libre ejercicio, es amplísima.

Mas, para observar este contraste, tal vez lo más adecuado sea observar el “iter” legislativo y las concreciones organizativas que se han ido produciendo. En sede teórica o de formulación ideológica, el sentimiento identitario de Cataluña siempre ha introducido en sus propios cánones el elemento municipalista o de autonomía municipal como seña o ejemplo de las particularidades propias, el rechazo a la organización provincial en cuanto elemento externo a las mismas y en la afirmación de la comarca como lo más singular, territorialmente hablando, de ese principio de autoreconocimiento. Esos signos de identidad y rechazo constituyeron banderas muy importantes durante la II República y fueron retomadas (todo hay que decirlo, sin demasiada urgencia) tras la aprobación del Estatuto actual. A partir de 1987 se formó un auténtico bloque legislativo de ordenación territorial que se vio integrado en fecha de 4 de abril de 1987 por las siguientes y coetáneas leyes del Parlamento de Cataluña: la de régimen provisional de competencias de las Diputaciones provinciales, la de organización comarcal de Cataluña y la de regulación de actuaciones públicas en materia de conurbación de Barcelona. Pocos días después (15 de abril) se aprobó la ley municipal y de régimen local de Cataluña. A partir de aquí, el Gobierno de Cataluña ha sustituido las viejas regulaciones reglamentarias que recaían sobre las coporaciones locales después del texto refundido de la época franquista de 1955. Así, mediante Decreto, ha regulado el patrimonio de los entes locales, el personal a su servicio, las policías locales, las obras, actividades y servicios (réplica del histórico “Reglamento de servicios de las corpora-

ciones locales”), incluídos los servicios funerarios, y normativas específicas como la de las comisiones gestoras municipales o, la de más trascendencia constitucional, que regula el tema de las consultas municipales. Detrás de esta regulación pormenorizada aparecen dos imágenes de cierto relieve: la primera es que, respecto de los municipios, la Generalidad se esfuerza en ejercer la función de tutela y ordenación coercitiva del viejo estado centralista; y la segunda es que, al margen de lo que después se dirá de las comarcas, no consigue deshacerse de las diputaciones provinciales.

Son ideas o imágenes complementarias porque, en realidad, la organización del territorio en Cataluña no va mucho más allá de sustituir lo que siempre se entendió como centralismo castellano por un nuevo, aunque idéntico en la materia que estamos tratando, centralismo gubernamental catalán. Se puede afirmar que son realidades cualitativamente diferentes y, con toda evidencia, lo son. Pero existe un cierto mimetismo en la acción de gobierno y de dominación en las organizaciones territoriales a las que, ideológicamente, se les confiere una identidad propia y no dominable y a las que, en cambio, se les somete a estrictos cánones de comportamiento.

En tal sentido, la historia de la organización comarcal (como también de la entidad o corporación metropolitana de Barcelona, en la que no podemos detenernos) constituye el verdadero paradigma de una aparente esquizofrenia gubernamental y que, sin embargo, adquiere su auténtico significado, nada esquizofrénico, si dejamos de lado las proclamaciones programáticas y se analizan los intereses sectoriales en presencia. En esta dinámica, no deja de llamar la atención que los esfuerzos sucesivos por vaciar de competencias a las diputaciones (ad. ex. las leyes de 1991 en materia de servicios asistenciales y de asistencia social, o la de 1993 en materia de carreteras, etc.) no se hayan visto correspondidos por el traslado de esas competencias a entes territoriales descentralizados sino que se han quedado en manos del Gobierno de la Generalidad. Como tampoco deja de llamarla el que, pese a que la ley 5/1987 del Parlamento de Cataluña, disponía que el Gobierno de la Generalidad en el plazo de tres meses debía someter a la Cámara una propuesta para que ejerciera la iniciativa legislativa de presentar una proposición a las Cortes Generales para la modificación de la organización provincial de Cataluña mediante Ley Orgánica, a estas alturas, no lo haya hecho y su obligación descanse en silencio.

Pero vayamos a la regulación comarcal que es lo que se acerca al punto de cierre de esta intervención y su sentido. A partir de la Ley que se acaba de mencionar, se transcribió el mapa territorial comarcal de treinta y ocho comarcas que había realizado el geógrafo Pau Vila durante la II República y se reprodujo así una división territorial que, en muchos casos, ya no se correspondía con el cambio sufrido por las estructuras sociales, económicas y aún vivenciales que la habían justificado en el momento republicano; al año siguiente (Ley de 28 de marzo), por estos motivos, se añadieron cuatro nuevas comarcas reordenando además algunas afectadas por la ley anterior, lo que dio lugar a un nuevo número de 41 comarcas. Finalmente la Ley de 23 de enero de 1990 introdujo ciertas modificaciones en los límites comarcales aunque sin variar su número.

Lo de menos, a nuestros efectos, es el número de comarcas. Lo más destacable, es que en las comarcas su regulación se concibe con parecido desdibujó que el que se había

proyectado sobre los municipios. El juego del Estatuto de Cataluña, de la Ley de Bases de Régimen Local, La ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña y de las Leyes de comarcalización a que nos hemos referido se desenvuelve en terrenos de difícil compatibilización y encuentro.

Por un lado, el Estatuto de Autonomía repite casi literalmente la fórmula territorial contenida por la Constitución para el Estado (*“El Estado se organiza territorialmente...”* -art. 137 CE) con la siguiente dicción: *“La Generalidad de Cataluña estructurará su organización territorial en municipios y comarcas; también podrá crear demarcaciones supracomarcasles”* -art. 5.1- y *“Una Ley de Parlamento regulará la organización territorial de Cataluña, de acuerdo con el presente Estatuto, garantizando la autonomía de las distintas entidades territoriales”* -art.5.3.-. El punto de arranque, por tanto, es muy parecido al efectuado en sede constitucional para los municipios (y, en este sentido, es redundante) pero lo extiende también a las comarcas. No vamos a entrar en la distinta naturaleza y posible distinto contenido de esa garantía institucional de la autonomía para las comarcas (al ser de regulación infraconstitucional en dos peldaños: el Estatuto y la Ley a la que éste se remite), pero lo cierto es que se recupera, una vez más, el concepto de autonomía. Por otro, sus sucesivas concreciones no parecen seguir una excesiva coherencia con el modelo de partida.

Por eso, a partir del modelo genérico constitucional-estatutario, el concepto comienza a sufrir serios vaivenes: primero en la Ley de Bases de Régimen Local, después en la Ley Municipal y de Régimen Local Catalana y, finalmente y sobre todo, en las propias leyes de comarcalización. La primera, como ley del Estado central, considera a las comarcas como agrupación más o menos voluntaria de municipios (art. 42) y como entidad de colaboración y sustitución o apoyo a las deficiencias municipales; nada dice, en cambio, de su pretendida autonomía, aunque, en cualquier caso advierte que no podrá absorber las competencias municipales en materia de servicios mínimos.

La Ley de régimen local de Cataluña, en su art. 81, ya define con mayor precisión a la comarca *“como entidad local formada por la agrupación de municipios contiguos”*, con personalidad jurídica propia y plena capacidad y plena *“autonomía”* para el cumplimiento de sus fines. Pero no se dicen cuáles sean tales fines ni tampoco se determina en qué consista esa autonomía. Lo único que se señala (art. 82) es que tiene que realizar actividades y prestar servicios de interés supramunicipal y asegurar, entre otras cosas (dicho sea de paso, sin saber bien cómo) que los servicios municipales dentro del territorio de la comarca se presten adecuadamente. Los interrogantes son varios: ¿se les concede una función de tutela sobre los entes municipales, con lo cual éstos se quedarían sin autonomía?; ¿sustituyen a los entes municipales, cuando, por muy autónomos que sean, no puedan cumplir sus obligaciones existenciales mínimas?; y, en este último caso, ¿dónde está la autonomía de un municipio que no puede prestar servicios mínimos?. Así, se podría incluir un largo etcétera de cuestiones.

Si, finalmente, nos llegamos a la Ley de comarcas, se repite literalmente el precepto que acabamos de mencionar en su art. 3 donde se insiste en la *“plena capacidad y autonomía para el cumplimiento de sus fines”*. Dejando por el momento las formas orgá-

nicas para el ejercicio de esa denominada autonomía (que, como se verá de inmediato, marcan el contenido político de toda la regulación), lo cierto es que el mundo comarcal (a través del cual podría realizarse ese repetido principio de autonomía) es lo que menos se parece a cualquier ámbito autonómico en el que, para serlo, se debieran determinar con claridad la delimitación de materias atribuidas y los poderes o funciones que, en exclusiva, se proyectan sobre ellas. Así el artículo 25 se determinan las competencias comarcales, o mejor dicho, los ámbitos materiales sobre los cuales las leyes del Parlamento de Cataluña pueden otorgar competencias sectoriales específicas. Esos ámbitos materiales son: ordenación del territorio y urbanismo; sanidad; servicios sociales; cultura; deporte; enseñanza; salubridad pública y medio ambiente. Es decir, que *case by case*, el Parlamento puede ir adjudicando competencias concretas a las comarcas. Lo cual quiere decir dos cosas: que las comarcas –al igual que los municipios– adquieren su contenido de autonomía por concesión legislativa (o, como ha sido la forma ordinaria, por Decretos del Gobierno de la Generalidad) y que estas competencias se aumentan o disminuyen según la merced o el desapego de la propia instancia gubernamental.

Como es evidente, a partir de esa concepción ni los municipios son autónomos, ni las comarcas son autónomas, ni nada que se le parezca. Y no es que la autonomía sea buena o perversa en sí misma. Lo que sí es perverso es que un valor político de primer orden, como lo fue –y sigue siendo– el concepto de autonomía institucional, instrumento básico al servicio de la estructuración de una organización estatal en permanente conflicto histórico, se degrade hasta extremos irreconocibles. Y que se degrade, precisamente, en y por las instancias que han nacido gracias, también precisamente, a ese mismo concepto constitucional.

Pero tal situación no es tan desesperada en la realidad como puede parecerlo en términos de discurso jurídico y de discurso político estructural. Concebida en una aproximación más localista y hasta más casera, las comarcas han servido y sirven como tablero de reparto desigual de las cuotas de poder político y social de los distintos partidos y agrupaciones políticas en presencia. Dicho en términos más académicos, se trata de regular el conflicto de intereses mediante la distribución de cuotas a costa de los diferentes organigramas de la regulación de los entes locales. Que esto es así, nadie lo discute, aunque se puedan formular las acusaciones compartidas con carácter general, según se apuntaba anteriormente. Como tampoco se puede discutir que este reparto posee una ventaja indudable, porque, cosa extraña en el mundo local, es de una claridad extraordinaria: los Consejos comarcales y su presidente (además de la figura del gerente) no representan ni a los ciudadanos ni a los municipios. Son elegidos directamente por los partidos y agrupaciones políticas en función del número de concejales que han obtenido en las últimas elecciones. Ciertamente es que, en los municipios pequeños, el partido político del Gobierno catalán arrasa en las elecciones municipales y con ello este partido obtiene una muy importante y desmesurada cuota; cierto es también que las comarcas en su configuración concreta dependen de la mayoría gubernamental; cierto, por lo demás, que el poder comarcal tampoco trasciende en exceso y que, por vías directas o indirectas, se puede acceder a una porción del reparto. Pero, no lo es menos, que tales desigualdades no trascienden a la primera fila de la palestra política y que se

produce una cierta entente cordial en el “hoy por mí y mañana por ti” que permite seguir manteniendo el mundo de ficciones en que se basó el primer modelo de reparto territorial del poder político.

5. BREVE COMENTARIO FINAL

Llegado a este término, creo que, al estilo del reparto de poder en las comarcas de Cataluña, mi posición y mi conclusión es bien diáfana. En términos de modelos de reparto territorial del poder político, en mi parecer, nuestra situación adolece de males muy generales que parten y se expanden como consecuencia de la inacabada estructuración política estatal, en una “retroalimentación” mútua entre el Estado central y las Comunidades Autónomas. Esta retroalimentación se produce dentro de un circuito en que los conceptos con capacidad racionalizadora e integradora (específicamente el de autonomía política y autonomía local) son utilizados con fines contrarios a los que, en cuanto conceptos estructurales, poseen; es decir, son manipulados, como señaló Loewenstein hace ya muchos años, de una manera “semántica” con la intención de ocultar las realidades a las que debieran normar y con la astuta pretensión de legitimarlas.

Como es obvio, creo que ese no es un buen camino a seguir. Según he indicado, la autonomía como concepto constitucional (que admite muchas y muy variadas acepciones, pero ninguna de ellas compatible con el uso real al que se las destina) no es ni buena ni mala en sí misma. Pero, si se acepta, hay que darle un contenido comprensible y no mentiroso. Si no se acepta (y eso es lo que parece suceder en los distintos niveles), lo mejor para el ámbito local sería volvernos al concepto del “pouvoir municipal” francés (o cualquier otro de parecido corte) y entender con mayor simpleza y sinceridad que los entes locales no tienen competencias propias sino únicamente poderes residuales y, además, coyunturales. Pero, sobre todo, lo mejor sería que nos pusiéramos de acuerdo sobre el modelo territorial general del Estado y, a la vez, se adquiriera una cierta conciencia en la necesidad de no practicar el engaño legislativo y, lo que es peor, constitucional.

GASPAR MAIRAL BUIL
 Profesor Titular de Antropología Social
 Universidad de Zaragoza

Considerada la comarca como un objeto de estudio parece evidente que la variedad de disciplinas que pueden abordar dicho estudio es muy amplia y puede ir desde la economía a la historia pasando por la geografía, la ecología, la sociología, el derecho, etc. También la antropología social puede aportar una perspectiva propia atenta a una diversidad de fenómenos y singularmente al de la identidad. Pero en cuanto que "comarca" es ante todo un concepto espacial o territorial, resulta que aquello con lo habremos de operar es una relación, la que se da entre la identidad y el territorio. Me parece que, hoy por hoy, ésta es una perspectiva muy relevante a la hora de estudiar la comarca y la que yo voy a abordar aquí. Voy a utilizar en

numerosas ocasiones y como ejemplo, a la comarca del Somontano de Barbastro, ya que he participado recientemente en un estudio acerca de su identidad comarcal¹.

En Aragón las comarcas ya han sido delimitadas, no sin ciertas dificultades, legalmente y por lo tanto su entidad jurídico-política resulta ser precisa y concreta hasta tal punto que forman parte de un mapa ya oficializado. La comarca es pues una realidad objetiva en Aragón. Ahora bien, ¿Cuál es su entidad subjetiva?, ¿Qué representa cada comarca para sus propios habitantes?, ¿Coinciden las delimitaciones comarcales "oficiales" con las que ha venido manejando o maneja la gente?, ¿Se sienten los habitantes de "su" comarca?, ¿Qué significa, entonces, la comarca para sus propios habitantes?. Todas estas son preguntas muy relevantes para sopesar el presente y el futuro de la organización comarcal aragonesa y evaluar su viabilidad. Ahora bien, el tratar de responder a estas preguntas nos introduce en un mundo esencialmente "subjetivo" y en el que la repre-

1. Se trata de un estudio titulado *Identidad y Desarrollo Comarcal en el Somontano de Barbastro* realizado en el 2001 por un equipo del Departamento de Psicología y Sociología de la Universidad de Zaragoza, del cual formé parte. Se trataba de un encargo de la Mancomunidad del Somontano interesada en el conocimiento de la identidad existente entre los habitantes del Somontano respecto a esta comarca. Utilizaré algunas referencias a este estudio y al Somontano de Barbastro para ejemplificar mis argumentos.

sentación de lo propio, concentra en buena medida la creatividad cultural de la gente a la hora de construir una multiplicidad de identidades. Es la identidad comarcal la que nos interesa y sobre la que yo pretendo indagar aquí. Este tipo de estudios, propiamente antropológicos, resultan necesarios ya que a pesar de lo dicho anteriormente y de que por supuesto la comarca haya sido perfectamente definida en lo jurídico-político, en lo cultural, como en otros aspectos, todavía debemos preguntarnos: ¿Qué es la comarca?

Mi indagación parte del binomio identidad-territorio y de su aplicabilidad como modelo de análisis a Aragón. Las comarcas son partes del territorio aragonés luego deberíamos plantearnos, en primer lugar, cómo se han venido formando algunas identidades territoriales para representar a Aragón en su conjunto.

1. IDENTIDAD Y TERRITORIO EN ARAGÓN

Es el nuestro un territorio que posee unos límites muy determinados y al que se ha llamado Aragón desde hace siglos y a sus pobladores aragoneses. Fijémonos en un hecho de gran trascendencia y que tendemos a olvidar, que estos límites fijados en su traza general a finales del siglo XIII prácticamente no se han movido desde entonces y esto no deja de ser un hecho bastante insólito en Europa. Significa además que Aragón como espacio es básicamente el mismo desde hace más de 700 años. Esta larga continuidad histórica merecería ser estudiada, saltando los límites cronológicos propios de la periodización histórica clásica y a la manera de la “historia de larga duración” que ya Braudel nos propusiera, indagar acerca de si hay algunas constantes históricas que recorran tanto tiempo. Creo que la clave para una perspectiva semejante es el espacio ya que en los procesos de cambio económico y socio-cultural es justamente el espacio el factor que permanece más estable. En este caso además por el hecho de que y atendiendo a la historia, la naturaleza de Aragón, la única, es el espacio, pues Aragón no es una raza, ni tampoco una etnia, ni una lengua, ni tampoco una cultura, Aragón es un espacio que ha mantenido una larga continuidad histórica.

Por otra parte deberíamos fijarnos en el proceso mediante el cual se forjó este espacio hasta llegar a su configuración definitiva a finales del siglo XIII. Fue el resultado de una larga conquista militar que consistió en la apropiación de extensos territorios que eran concedidos a nobles u órdenes militares para convertirse en señoríos o eran repoblados mediante fueros. Aragón llegó a convertirse en el territorio que hoy es por razones muy diversas y circunstanciales y pudo haber tenido otras configuraciones. Por esta razón tenemos un espacio tan variado, diverso y carente por lo demás de ninguna lógica territorial u homogeneidad ecológica. Este es un rasgo fundamental, pero hay otro que resulta decisivo y es que al final Aragón llegó a ser un territorio muy extenso, gigantesco para una población siempre reducida.

He querido establecer algo que pudiera asemejarse bastante a lo que he llamado una larga constante histórica y ser formulado de la siguiente manera: Aragón ha sido y es un espacio siempre excesivo para sus habitantes. Un espacio conquistado, variado y diverso, extenso y desordenado, que había de ser ocupado, dominado, explotado, hu-

manizado y también representado para ser objeto de apropiación por una colectividad que se fue haciendo a partir de muy diversas procedencias. ¿Cómo hacerlo? Este ha sido el gran reto histórico para los aragoneses, el origen de algunos de sus éxitos y de casi todos sus fracasos.

A lo largo de los siglos han sido diversos los hechos, con gran calado histórico, que nos muestran el esfuerzo colectivo de una sociedad como la aragonesa por dominar su territorio. Por ejemplo, los fueros, ya que gracias a ellos se intentaba atraer a gentes que estuvieran dispuestas a poblar nuevos territorios inhóspitos, poco poblados o de los que habían sido expulsados sus antiguos moradores tras la conquista. Especialmente los llamados fueros de “extremadura” y que dieron origen a comunidades como las de Daroca o Teruel, otorgaban notables beneficios a quienes estuvieran dispuestos a trasladarse a lugares todavía peligrosos al haber sido recientemente conquistados. Todo el aparato jurídico que se plasma en los fueros, una de las grandes creaciones históricas de los aragoneses, obedece a esta necesidad de ocupar y dominar un espacio que parece excesivo.

La trashumancia de los ganados desde los pastos de verano en la montaña a las llanuras, ha sido igualmente una de las actividades fundamentales en la historia de Aragón a lo largo de los siglos. Activando una cultura pastoril muy singular, a partir de instituciones de tanta importancia como la Casa de Ganaderos de Zaragoza o con el desarrollo de una raza específica de oveja, la “rasa”, singularmente adaptada al territorio, a lo largo de los siglos los aragoneses se esforzaron por explotar mediante un sistema adaptativo muy eficiente, pero que necesitaba de grandes extensiones, este territorio tan enorme.

Lógicamente y con los avances científicos y tecnológicos, con las demandas crecientes de mayores producciones y rentabilidad, las respuestas adaptativas para dominar el territorio se fueron haciendo más selectivas y exigentes. En estas circunstancias el agua se convirtió en el único recurso capaz de conseguir un dominio más eficiente del territorio y he aquí que el agua se ha convertido en la historia contemporánea de Aragón en el centro de todos los proyectos para la transformación del suelo que pisamos, pero no sólo eso sino también en metáfora primordial a la hora de hablar de nosotros mismos y representarnos. Fijémonos en la historia. Ya en la segunda mitad del siglo XVIII y en plena Ilustración, la construcción del Canal Imperial de Aragón se hubo de convertir en uno de los hitos destacados en el discurrir de dicho siglo. La transformación del territorio que esta nueva canalización trajo consigo fue importantísima y sentó la base para el desarrollo en siglos posteriores de lo que ha sido nuestro espacio de mayor calidad en términos de desarrollo, el eje del Ebro.

Agua y Aragón parecen ir unidos y esto es así porque desde entonces el agua ha venido a alimentar, real y metafóricamente, la naturaleza básica de Aragón, el ser un suelo al que hay que sacar fruto. Aragón es para los aragoneses suelo y aquí sí estamos ante una construcción identitaria que ha resultado ser muy constante en la historia de Aragón. Pero esta identidad no reside en la naturaleza de Aragón sino en la relación que sus habitantes han establecido con dicha naturaleza y sobre todo en la conciencia colectiva de que hay que dominar dicha naturaleza que no es nada favorable en principio.

Nadie entendió tan bien como Joaquín Costa este fundamento identitario y su discurso redentor no es sino el desarrollo extraordinario, gracias a su brillante retórica, de este mismo fundamento. Su capacidad, su influencia y atracción contribuyeron decisivamente a potenciar esta construcción identitaria de naturaleza irredentista. Había que redimir el suelo de Aragón o lo que es lo mismo Aragón y sólo el aprovechamiento hidráulico del agua, podría conseguirlo.

Es importante considerar el contexto en el que surge este nuevo discurso para comprender su naturaleza. El reto de la modernización es a finales del siglo XIX una constante para cualquier sociedad europea y no menos para la española. Hay una urgencia, necesidad y anhelo por salir del atraso y de la pobreza y engancharse al tren del progreso. Por eso este mismo discurso es tan agónico en el diagnóstico del presente. La palabra de Costa dibuja un Aragón deprimido, fracasado, agonizante, cuya muerte se aproxima si antes no se produce una fuerte reacción. Esta retórica, enfatizando la agonía de la tierra, de las gentes que la pueblan, del país o de la sociedad, constituye un modo discursivo de representar un “nosotros” colectivo a la espera de su redención. A lo largo del siglo XX la sociedad aragonesa ha estado muy predispuesta a escuchar discursos agónicos, a asumirlos, recrearlos y a veces también a apropiarse de ellos como una estrategia útil a la hora de representarse como colectividad particular en el concierto de los pueblos de España.

A partir de aquí es posible observar que la poética del fracaso fue parte substancial de este nuevo discurso y venía a señalar que en el pasado los aragoneses en su empeño por dominar su territorio habían, sencillamente, fracasado. La tierra se secaba, la gentes emigraban y el país se vaciaba. Esta poética ha perdurado para representar a Aragón, incluso cuando la sociedad crecía económicamente y aumentaba notoriamente la riqueza, como la tierra del fracaso y de la promesa.

El sentimiento de ser una colectividad fracasada, sentimiento que muchas veces no se corresponde con las realidades de los hechos, se traduce también en una especie de masoquismo colectivo que actualmente se expresa mediante un diagnóstico recurrente en la prensa, en los debates e incluso diría yo, en la opinión pública. Muchas de estas opiniones son ya lugares comunes que se repiten con inusitada constancia: somos cuatro gatos, tenemos una población envejecida, se quieren llevar el agua, no contamos para nada, aquí no avanzan las infraestructuras, Aragón es sólo Zaragoza, Teruel no existe, tenemos cientos de pueblos abandonados, los pantanos ahogan el país, reapertura del Canfranc, etc. No es mi intención afirmar que buena parte de estas situaciones no sean absolutamente reales, que lo son, sino resaltar el modo y la manera de decirlas, esto es el discurso. Podría decirse que al fin y al cabo esto no son sino palabras, pero creo, sinceramente, en el poder de las palabras y en las formas de decirlas. El sentido más profundo que tienen estos discursos ha contribuido a fortalecer una conciencia colectiva de fracaso.

Todo esto no sería sino en el fracaso de una población que se considera incapaz de hacer suyo su propio país, que como ya he señalado antes, es ante todo y sobre todo un suelo. ¿Qué viabilidad puede tener Aragón si no hemos sido capaces de ocupar, ordenar, organizar y explotar nuestro suelo de un modo eficiente? Me parece que es éste

el fundamento que sostiene esa crisis colectiva de identidad a la que antes aludía y que tiene primero una entidad territorial, económica, social y política, pero a la vez múltiples expresiones culturales que moldean este discurso agónico en el que se contiene una identidad de fracaso y de promesa, ya enunciada en su día por Costa.

¿Acaso no deberíamos cambiar la forma de imaginar nuestro espacio vital, nuestro suelo? Aquí se ha venido utilizando una imagen idílica como contrapunto a nuestra realidad, a la realidad de nuestro suelo. Esta imagen de la que ya Costa fue deudor y que le influyó mucho a lo largo de su vida, es la de un suelo europeo o incluso la de un suelo francés. Una verde campiña, salpicada de pequeños pueblos habitados, cultivos innumerables y diversos, verdes prados en los que pasta ganado de todo tipo, ríos de caudal constante, múltiples canalizaciones y también pequeñas ciudades, carreteras, ferrocarriles, etc. Esta imagen, casi un paisaje impresionista, ha venido a ser nuestra utopía. Frente a esta imagen lo que teníamos era la realidad de extensos territorios de dura montaña escasamente habitada y con poca tierra cultivable o extensas llanuras peladas y secas, sin lluvias y donde la tierra rendía escasos frutos. Estas dos realidades comparadas le daban contenido a una identidad de fracaso y promesa, ya que la realidad constatada era vivida como un fracaso frente a la promesa imaginada. Creo que una gran parte de la sociedad aragonesa ha venido evaluando con inusitada constancia todo aquello que aludía a Aragón y a cualquier manera y modo de entender Aragón a partir de esta matriz imaginaria.

La clave aragonesa, por llamarla de algún modo, consiste en el tipo de relación que han venido imaginando los aragoneses para definir la manera de pisar su propio suelo. En cuanto que es el propio suelo la entidad cuya representación no es otra que Aragón, estamos ante una crisis de identidad. El fracaso colectivo de los aragoneses, si lo hay, reside en todo caso en el hecho de no haber conseguido todavía pisar dicho suelo de la manera que ellos mismos consideran apropiada. Esto es algo que han venido intentando a lo largo de los siglos y sobre todo en el siglo XX el irredentismo vino a constatar que este esfuerzo había conducido al fracaso.

2. EL PAISAJE CULTURAL

El paisaje es siempre una visión o una mirada, que tenemos del espacio que contemplamos y a diferencia de lo que a veces se afirma, el paisaje no es ese espacio, con vegetación, accidentes geográficos, edificios y gentes ocupándolo, que esto sería el territorio, sino la visión que de ello tenemos los seres humanos. Por lo tanto, el paisaje es un experiencia cultural ya que parte de la interpretación que hacemos de objetos que con una disposición peculiar se encuentran ante nosotros. Ciertamente que en la realidad el paisaje es un proceso interactivo, dialéctico, pues los humanos acabamos conformando físicamente al territorio para que se parezca, lo más posible, al paisaje imaginado, de lo cual serían un extraordinario ejemplo los parques y jardines y a su vez el territorio nos inspira paisajes. Viendo más de cerca este proceso, podemos apreciar el juego identitario que hay en él, ya que haciendo al territorio objeto de nuestra interpretación, introduciendo en su representación sentidos que son útiles para nosotros como colectividad humana, podemos

llegar a pensar y a sentir que dicho territorio nos identifica. De este modo lo que vemos representado es “nuestro”.

En el apartado anterior he analizado la relación entre la identidad y el territorio y he pretendido demostrar que esta relación se ha construido en Aragón y en épocas modernas, mediante la invención de un paisaje cultural. Este paisaje fue construido a partir del discurso de Costa como una violenta comparación del seco con el regadío y no sólo es que nuestro territorio se haya ido asemejando en muchas partes a esta violenta comparación, sino que la propia identidad de los aragoneses se ha inspirado en este paisaje. La retórica identitaria del irredentismo aragonés contiene un amplio repertorio de metáforas, símbolos e imágenes, que no hace sino comparar los múltiples sentidos del seco y el regadío confrontados.

Soy de la opinión, como he reiterado en otras ocasiones, que este paisaje y esta identidad ya no son útiles para la sociedad aragonesa, puesto que reflejan necesidades propias de una sociedad del pasado y no de la actual y mucho menos de la que se avecina. La sociedad aragonesa no necesita un discurso irredentista, ni tampoco paisajes de la miseria que esperan su redención. Sucede, sin embargo, que este tipo de discursos, que han arraigado en una parte de la población, acumulan una gran inercia. Por otra parte, hay múltiples intereses alrededor de un pasado en el cual muchos se han instalado y todo ello hace que esta visión y esta concepción del territorio aragonés persistan tanto.

Hoy en Aragón necesitamos diversificar y ampliar nuestros paisajes culturales, para salir de los agobiantes y ya insoportables *Aragón tiene sed* o *Aragón, agua y futuro* y encuentro que la comarca puede ser un territorio, transformado mediante nuevas visiones, en un paisaje cultural. Podríamos diversificar Aragón en la variedad de los paisajes culturales de nuestras comarcas. Quiero resaltar entonces que el diseño de estos paisajes culturales podría significar una nueva forma de organizar y representar el territorio aragonés y la identidad de sus ciudadanos como aragoneses, haciéndola mucho más plural, rica y diversa y alejándola del peso tan unilateral del aragonesismo irredentista. Pero por otra parte estos paisajes culturales contribuirían a reforzar la identidad de los habitantes de una comarca en torno a ella y haría viable socio-culturalmente el funcionamiento de esta nueva figura político-administrativa.

3. LA COMARCA Y SUS TIPOLOGÍAS

La comarca sólo puede existir como un marco socio-espacial que rebasa a la comunidad local y que permite representar y usar un territorio en el que diversas comunidades locales se interrelacionan. Pero esta interrelación, que adquiere diversos perfiles que van desde lo económico a lo político, existe y muy especialmente en Aragón a partir de un fuerte localismo que focaliza intensamente la identidad y también, en muchas ocasiones, las actividades cotidianas en las entidades locales. El síndrome “mi pueblo” es extraordinariamente intenso en Aragón. Esto significa que la identidad comarcal, supralocal, no resulta especialmente absorbente si la comparamos con la local. La gente tiende a “sentirse” de “su” pueblo. En estas circunstancias hay que indagar sobre el significado de la comarca y al hacerlo nos encontramos con una cierta variedad de tipologías que

pretendo exponer y valorar aquí porque en su conjunto contribuyen a determinar el marco socio-cultural actual para la comarca.

La comarca es una *redolada* y utilizo esta expresión aragonesa porque es bastante común. Alude a un territorio que rodea a un núcleo central y lógicamente dicho territorio es contemplado desde este núcleo. Esto significa que habría tantas comarcas como poblaciones. La construcción de esta comarca es consecuencia de un conjunto de interrelaciones tradicionales que han venido a configurar un ámbito de intercambios, ayudas mutuas, relaciones de parentesco, concertación de matrimonios, relaciones festivas y también por supuesto y a veces con intensidad, de conflictos y enfrentamientos. Su sentido tradicional o el hecho de que estas *redoladas* existieran ya en el contexto de una sociedad tradicional, que hoy en general ha desaparecido, no significa que la *redolada*, no siga vigente. En el estudio realizado en el Somontano, es a esta delimitación comarcal a la que con mayor frecuencia han recurrido dichas gentes cuando se les ha introducido en un diálogo sobre su propia comarca. Es importante señalar que la extensión de una “redolada” o de la comarca así entendida, es mucho menor que la de las comarcas establecidas hoy por la correspondiente ley y carecen de una identificación hacia el exterior, a no ser la denominación que en ocasiones se utiliza de “subcomarca”. Un ejemplo típico sería la subcomarca de la Fueva en Sobrarbe.

La existencia de un núcleo urbano o de una población de un tamaño mayor y que ofrece servicios, actúa como mercado y concentra algún aparato administrativo, determina la existencia de vínculos de dependencia para con un territorio o “hinterland”. Esta situación crea una dependencia capaz de articular una concepción de lo comarcal. Bajo esta definición una comarca sería el territorio dependiente de un núcleo central que articula, gracias a un conjunto de funciones, a este espacio circundante. Esta es una caracterización de mucho peso y también la hemos encontrado en el Somontano con mucha reiteración, acompañada a veces de valoraciones críticas ya que Barbastro ejerce con mucha eficiencia este papel de cabecera comarcal. Ciertamente, ésta es la concepción más instrumental y operativa de la comarca y la que más fácilmente puede servir de base para la organización comarcal del territorio. Por esta razón la comarcalización del Somontano, por ejemplo, puede ser efectiva a la hora de concentrar más servicios y asumir nuevas competencias para ser ejercidas desde una capital comarcal y parece claro que Barbastro está en disposición de ejercer esta función con facilidad. Sin embargo la comarca no debería ser concebida sólo como un proceso centralizador sino también como un proceso expansivo y esto exige operar con otras concepciones comarcales mucho más extensivas.

Allí donde un territorio ha tenido una identidad histórica, porque fue a lo largo del tiempo una demarcación reconocida y operativa, bien un antiguo condado, reino, territorio histórico, diócesis, dominio señorial o delimitación política, etc., la conciencia histórica acerca de este pasado puede convertirse en el aglutinante de un sentimiento comarcal. Esta representación de lo comarcal está presente, por ejemplo, en las comarcas de Sobrarbe y Ribagorza, cuya identidad histórica ha sido utilizada para fundamentar su actual delimitación. En cualquier caso este tipo de representaciones comarcales suelen ser minoritarias y son activas, principalmente, entre gentes implicadas en mov-

imientos asociativos que son muchas veces de naturaleza cultural. No parece que en el Somontano de Barbastro esta concepción de la comarca haya estado vigente y de hecho el Somontano no es una delimitación histórica, sino, más bien tradicional, es decir que no se basa tanto en la historia, como texto escrito, sino más bien en la tradición, como narración oral.

En el mismo sentido en el que un territorio puede ser una comarca histórica por el peso que en ella tiene una identidad histórica, constituida alrededor del texto escrito, puede ser también una comarca tradicional gracias a una tradición compartida. Esta tradición podría haberse constituido en torno a múltiples hechos y la lengua o el dialecto, podría ser uno de ellos y lo es de hecho en la comarca del Bajo Cinca, por ejemplo. Otro sería el que se refiere a los usos y aprovechamientos del suelo tal como resultan visibles en el paisaje. Es el caso del policultivo (vid, olivo, almendro) tradicional del Somontano, no exclusivo de aquí, pero que acabó configurando un paisaje peculiar y que es típicamente somontanés. Este paisaje y como consecuencia de los cambios experimentados en la agricultura tradicional, ha experimentado una fuerte regresión. Esta parece ser la identificación más apropiada del Somontano como tal y sin embargo no parece estar muy arraigada entre sus habitantes. Significativamente son gentes no nacidas ni criadas en el Somontano las que parecen recurrir más a ella.

Entiéndase que estas cuatro representaciones no son excluyentes ni mucho menos y la gente se mueve de forma diversa entre la cuatro y a veces se centra en una u otra en función del contexto argumentativo en relación al cual se está hablando de comarca. Si este contexto es el de la política es fácil que se recurra sobre todo al uso de la representación comarcal como territorio articulado alrededor de un núcleo. Si el contexto es la comparación de una comarcas y otras lo más probable es que se recurra a las representaciones histórica y tradicional.

A la vista de este panorama, parece que la comarca como territorio hacia el cuál siente la gente un vínculo de identidad, está por hacer y del modo en que se haga depende mucho el futuro de la comarca y del propio Aragón organizado mediante comarcas. La comarca podría quedar finalmente como una simple demarcación administrativa, pero esto sería una alternativa mediocre para las posibilidades que tiene la comarca como forma fundamental de articular el territorio aragonés. Por eso deseo retomar la noción de paisaje cultural para considerar, de nuevo, esta noción y su utilidad a la hora de favorecer la construcción de identidades comarcales. En este caso la comarca del Somontano de Barbastro es un buen ejemplo y lo utilizaré como tal.

4. LA CONSTRUCCIÓN DE LA COMARCA COMO UN PAISAJE CULTURAL

La construcción de una identidad comarcal gira en torno a cuatro parámetros fundamentales que deberían ser sintetizados. Veamos cuáles son éstos y qué procesos u operaciones deberían actuar para alcanzar esta síntesis.

Una dimensión fundamental de la comarca es su configuración como un territorio “alrededor”. El reto es justamente el de ampliar los límites de las “redoladas”. Si en un contexto tradicional este “alrededor” se definía por circunstancias tales como la

concertación de matrimonios, la asistencia a fiestas, ciertos intercambios económicos y la celebración de romerías, entre otras cosas, en la actualidad son otras las dimensiones que pueden configurar este “alrededor”, como, por ejemplo, las relaciones políticas e institucionales, la integración en el sistema educativo, el asociacionismo, el cooperativismo o la intensificación de las relaciones comerciales. Todo esto es fruto de una sociedad mucho más abierta y dinámica y en la que las comunicaciones se han extendido por doquier. De este modo el objetivo sería hacer de la comarca una *redolada*, superando una situación en la cual esa misma comarca incluye varias *redoladas*.

Es cierto que una comarca debe ofertar servicios y para ello una cierta concentración es fundamental. De ahí que una comarca bien constituida haya de poseer un centro comarcal que desempeñe con eficacia este papel. Ahora bien, el equilibrio entre las funciones a desempeñar por este centro comarcal y la actividad y vitalidad del territorio dependiente es una cuestión fundamental. Una comarca no debería ser sólo el territorio circundante y a la vez dependiente de una capital y para ser sinceros, esto es lo que en gran medida han venido siendo hasta ahora las comarcas. En el caso del Somontano ya he constatado cómo existen voces críticas con el papel “centralista” de Barbastro para con el Somontano, sin dejar de reconocer la dependencia que existe hacia esta ciudad e incluso la necesidad de esta dependencia. Probablemente lo que se está reivindicando es el reequilibrio de esta dependencia para finalmente mitigarla. De todo esto se puede deducir y ésta sería otra de las operaciones necesarias para alcanzar esta síntesis, que la comarca del futuro habrá de construirse de forma mucho más extensiva y si bien cierta concentración de funciones y servicios es inevitable e incluso necesaria, será preciso dimensionar adecuadamente esta concentración considerando la importancia de un balance equilibrado entre concentración y extensión.

De los puntos anteriores se deriva un criterio fundamental para la construcción de la comarca: la extensión. Una comarca como forma de organizar y gestionar el territorio, por una parte, pero también como entidad económica, política y socio-cultural, debe ser capaz de articular un territorio de forma inclusiva y por lo tanto ser una realidad en todo y para todo el territorio. Los dos riesgos que concurren corresponden a situaciones que son hoy identificables y hasta preponderantes: el localismo y el centralismo. Superar esta situación constituye el reto fundamental para la consolidación futura de las comarcas en Aragón. Ahora querría plantear dos nuevos parámetros que, a mi juicio, podrían contribuir a esta reconfiguración extensiva de la comarca del Somontano.

Como ya se ha planteado antes la historia puede ser un elemento definitorio de la comarca y así podemos hablar de comarcas históricas. No es el Somontano, como otras comarcas, una comarca histórica, lo cual no significa que no posea historia o memoria del pasado, pero en la identificación de lo que es el Somontano la historia no es el hecho definitorio. Sin embargo, la reconstrucción histórica del Somontano y de cualquier otra comarca sí podría cumplir un papel en su fortalecimiento.

La construcción extensiva de la comarca debería buscar elementos capaces de representar una identidad común y encuentro que el paisaje podría adquirir esta virtualidad en muchos casos. Así se podría poner en juego la identidad y el territorio mediante un elemento común que pudiera servir como aglutinante. El paisaje podría ser un elemento muy útil. Para poder reflejar este proceso de una manera concreta permítaseme utilizar de nuevo el Somontano de Barbastro como referencia. Entonces la pregunta no puede

ser otra que: ¿Qué tiene en común el Somontano? Realmente, a partir de los testimonios de nuestros informantes, resultaba difícil encontrar una respuesta mayoritaria coincidente en alguno.

Si algo singulariza al Somontano es su paisaje, tanto el paisaje agrícola como el de sus espacios agrestes o sierras y el de sus núcleos urbanos. Hasta ahora la política del paisaje ha incidido sobre todo en los espacios agrestes con la creación de parques naturales y parques culturales. Al mismo tiempo y por su conexión con los espacios agrestes, también se ha intervenido en algunos paisajes urbanos y Alquézar vendría a ser, sin duda, el paradigma. Sin embargo, una buena parte del Somontano ha llegado a sentirse ajena a este tipo de actuaciones y algunas expresiones que hemos recogido en bastantes pueblos lo confirman. De este modo, y en primer lugar, parece importante extender la política del paisaje hacia los paisajes agrícolas, ya que son los que predominan en buena parte del Somontano. En segundo lugar, el eje de esta política debería desplazarse desde una estrategia basada en la creación de enclaves paisajísticos hacia otra que considerara a todo el Somontano como objeto de esta política del paisaje. Esta nueva estrategia podría dotar al Somontano de una identidad compartida, capaz de ser proyectada más allá. Así la comarca del Somontano se caracterizaría por su paisaje, un paisaje hermoso y singular que se inscribe en una tradición hecha de prácticas culturales. La reconstrucción identitaria de la comarca implicaría una reconstrucción de la tradición con capacidad para ser visualizada y transformarse así en una imagen a lo que son sensibles los visitantes². De esta manera esta política de la identidad se convertiría también una política de desarrollo y el binomio comarca-desarrollo, al que son tan sensibles los habitantes del Somontano se podría hacer efectivo. Ejemplos de estas políticas y actuaciones, ya los tenemos en la rehabilitación y reconstrucción de las casas dando prioridad a los materiales tradicionales, también en el importante desarrollo del viñedo en los últimos años o en una política de apoyo al olivo. El paisaje que más identifica al Somontano y al que son más sensibles los visitantes es el que resulta del policultivo tradicional: un paisaje con alternancia de carrascales y “cajigos”, almendros, viñedo, olivos y cereal, componiendo en su conjunto un mosaico único, variado y colorista y con una hermosa alternancia estacional. Esta imagen podría ser la que caracterizase al Somontano. Sin embargo, esta imagen proviene de una sociedad tradicional que entró en crisis ya hace algunas décadas y fue desmantelada al tiempo que se roturaban tantos carrascales y se arrancaban viñas, “oliveras” y “almedreras” para dejar sitio al cereal. La reconstrucción de esta imagen pasa por la reconstrucción, en la medida de lo posible, de este paisaje. Hoy no tendría sentido volver al pasado, pero del mismo modo que se rehabilitan las casas con materiales tradicionales, se podría apoyar la reintroducción de aprovechamientos tradicionales con una finalidad, entre otras, paisajística.

La construcción de la comarca como proceso de creación y difusión de una identidad comarcal ha de ser, realmente, inducido. La política de la identidad ha sido una práctica

2. Un ejemplo del valor turístico que puede llegar a tener una imagen paisajística de esta naturaleza, lo tenemos en el valle del Jerte, cuyo paisaje poblado de cerezos atrae a numerosos visitantes cuando se produce su floración. Todo esto le ha otorgado en general al valle del Jerte un conocimiento y prestigio paisajístico a nivel nacional e incluso internacional.

habitual de las instituciones y en este caso, las instituciones comarcales, ahora en trance de ser creadas, habrán de practicar esta política, tal como hicieron las Comunidades Autónomas en su momento. La cuestión fundamental es hacerlo a partir de la investigación y el conocimiento de las claves identitarias que ahora manejan los ciudadanos.

En última instancia los paisajes culturales de nuestras comarcas contribuirían a ampliar y enriquecer nuestra comprensión de Aragón y a que pudiéramos hacer una lectura diversa de nuestro paisaje. La imagen de Aragón como una violenta comparación entre la huerta y el erial, empobrece nuestra imaginación y simplifica nuestra identidad. Con la construcción de la comarca tenemos una posibilidad real de ampliar los registros para nuestra comprensión y representación del territorio aragonés.

Sobre algunas bases territoriales de la Comarcalización Aragonesa

SEVERINO ESCOLANO
Profesor Titular de Geografía Humana
Universidad de Zaragoza

1. OBJETIVOS: SERVICIOS ADMINISTRATIVOS Y TERRITORIO

El ejercicio del poder público a través de los organismos, funciones, medios y servicios apropiados se desarrolla, inexorablemente, unido a un territorio claramente delimitado. Más allá de esta constatación, obvia por lo demás, lo fundamental es destacar la estrecha interrelación entre el sistema administrativo (incluidas las demarcaciones espaciales) y el territorio administrado, puesto que la estructura de éste condiciona la organización administrativa, al tiempo que el funcionamiento de los servicios de la Administración genera o refuerza determinadas configuraciones territoriales.

En efecto, el entramado político-administrativo está compuesto por diversos elementos de naturaleza jurídico-territorial (sedes donde radican órganos encargados de la toma de decisiones, instituciones con funciones y medios para llevarlas a cabo en un ámbito geográfico definido...), cuya eficiencia funcional, coste y calidad de los servicios prestados dependen, en gran medida, de su adecuada disposición geográfica. Por otro lado, el despliegue de los recursos necesarios para materializar los servicios (edificios, instalaciones, personal), así como los flujos de todo tipo que generan (de usuarios, monetarios, de información), junto a la posible emergencia de valores simbólicos y de identidad asociada a la actividad administrativa pública, componen un armazón muy capaz para estructurar el territorio. Y aún lo es más si añadimos a lo anterior otros efectos intrínsecos a esta actividad, como el de redistribución social y territorial de rentas; O. Ne.lo (1990: 68) lo resume así: “La organización territorial del poder político es, en primer lugar, la organización territorial de la coacción, pero también de la distribución del excedente social”.

En sentido inverso, las modalidades de influencia del tamaño y forma de las unidades espaciales sobre diversos aspectos del sistema administrativo no han pasado desapercibidas. En algunas ocasiones la relación es sutil, pero en otras es más inmediata, como en la comodidad de acceso a los servicios para los usuarios, el coste y eficiencia de su prestación... o los resultados electorales. Desde hace tiempo, políticos sagaces no han dudado en aprovechar esta posibilidad en beneficio propio, alterando las circun-

scripciones electorales; a un destacado practicante de este proceder, Elbridge Guerry, le cabe el honor de prestar el nombre para designar a esta “tecnología” nada nueva: “*guerrymandering*”.

Habida cuenta, pues, de la considerable importancia de la variable espacial en el funcionamiento de los servicios administrativos, no es extraño que se haya consolidado una línea de investigación multidisciplinar en torno a la “geografía administrativa”, cuyo objeto consiste en explicar y analizar las consecuencias e implicaciones de las dimensiones geográficas de los sistemas administrativos y de gobierno dentro de los cuales se producen políticas y decisiones (Bours, E., 1989: 80).

En la práctica, los contenidos de estos estudios pueden enfocarse de dos maneras: “primero en términos del impacto de las estructuras y procesos administrativos sobre las estructuras y procesos espaciales; segundo en términos del impacto de la organización espacial sobre las estructuras y sistemas administrativos. En síntesis, se trataría de abordar las relaciones mutuas entre la organización administrativa y la espacial” (Moreno, A. y Escolano, S. 1992: 91).

Es evidente que para el tema que nos ocupa este programa sólo puede aplicarse en la segunda de las propuestas, ya que el proceso no se ha completado aún, ni ha transcurrido tiempo suficiente, en el caso de las comarcas ya creadas, para ocasionar impactos territoriales apreciables. Ello no obstante, si que es posible, desde el punto de vista científico y desde la intuición, prever algunas consecuencias territoriales de la comarcalización, mediante analogía con los efectos producidos por la implantación de otras demarcaciones administrativas, en especial las provincias. Sobre este asunto las consideraciones que realizaremos serán parcas.

Más bien, estas páginas tienen por objetivo explorar, analizar y valorar la influencia de algunas características territoriales de las comarcas, en especial las relativas al tamaño, a la relación con otros niveles administrativos y la articulación de las comarcas con los nodos de la red de asentamientos aragoneses, que nos parecen trascendentes para que la comarca cumpla, de forma eficiente y armónica, algunas funciones que, de manera tácita o explícita, tiene asignadas.

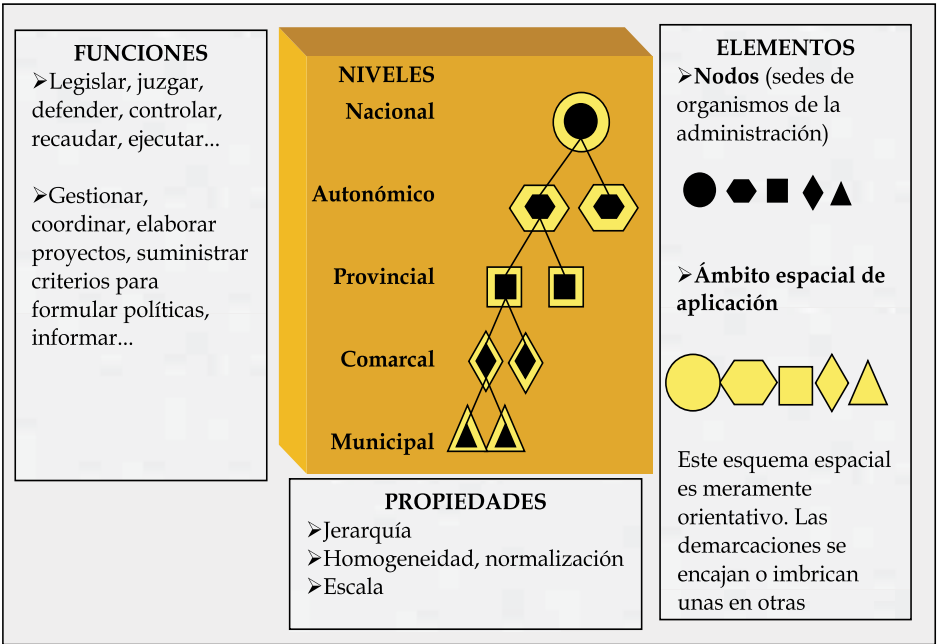
En modo alguno se defiende que los argumentos geográficos deban de ser exclusivos o determinantes en la formación de las comarcas; al contrario, se mantiene que junto a éstos han de considerarse otros de naturaleza política, social, económica o estratégica que han de orientar la comarcalización. Lo que también se asume es la interrelación fuerte que manifiestan todos estos factores; por ejemplo: un diseño territorial determinado resulta más barato que otro para prestar un mismo servicio; y al revés, una innovación tecnológica o la modificación de los objetivos sociales de un servicio cambian sus áreas de prestación.

En este contexto el lector encontrará aquí una aproximación propositiva más que demostraciones irrefutables. Por ello, se ha aligerado el material empírico, que se ha reducido al estrictamente preciso, pero se han conservado los fundamentos teóricos mínimos y el rigor académico necesario, pues lo que se pretende es ofrecer algunas ideas que susciten reflexión y debate.

2. EL SISTEMA ADMINISTRATIVO COMO SISTEMA ESPACIAL: ¿CUÁL ES EL TAMAÑO ÓPTIMO DE LA COMARCAS? ¿CUÁNTOS NIVELES ADMINISTRATIVOS DEBEN OPERAR SOBRE UN TERRITORIO?

Los servicios y funciones administrativos se disponen en niveles nítidamente jerarquizados con competencias en ámbitos espaciales propios delimitados sin ambigüedad; en otros términos: constituye un sistema territorial (gráfico)

EL SISTEMA ADMINISTRATIVO COMO SISTEMA ESPACIAL



Los principios de eficiencia, control y claridad son los que guían la construcción de estas mallas administrativas de resolución variable, encajadas o imbricadas unas en otras. Sin embargo, la aplicación de aquéllos no resulta fácil en la práctica. En cualquier caso, una vez establecida una determinada planta administrativa, ésta contribuye en grado muy alto a organizar los patrones de relación de la sociedad con el territorio.

Esta acción estructurante ha de ser tenida en cuenta en la planificación y reforma de los sistemas administrativos, para minimizar las disfuncionalidades y disonancias que puedan introducirse respecto de otras redes territoriales, como las tejidas por las actividades desarrolladas en torno al trabajo, al ocio, a la compra u otras más o menos espontáneas.

En este sentido, la escala de las comarcas –su tamaño– y su separación con los niveles administrativos contiguos son dos factores clave, y mutuamente dependientes, para la articulación ágil y eficaz del estrato comarcal en el conjunto de la Administración.

2.1. La escala: el tamaño de las comarcas

La interdependencia vertical de los niveles administrativos tiene su correlato horizontal en la escala territorial de las unidades de aplicación de aquéllos. De la concordancia armónica y apropiada de la jerarquía funcional y espacial de las actividades administrativas deriva, en gran medida, la eficiencia y legibilidad del sistema completo.

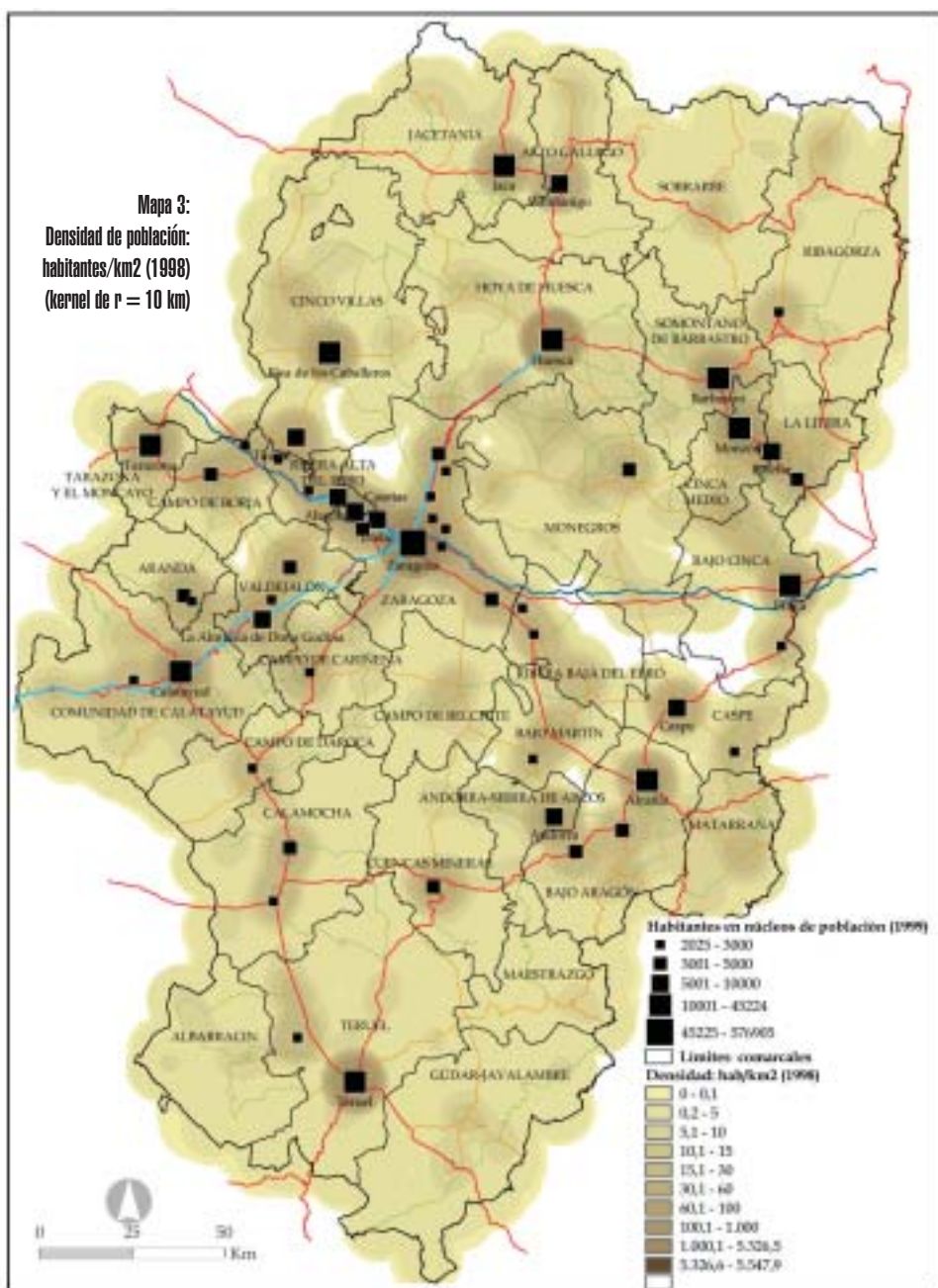
Por tanto, un objetivo básico en la construcción de la pirámide administrativa es encontrar o establecer una correspondencia lo más próxima posible entre los escalones administrativos y otras estructuras territoriales. Unas y otras se desenvuelven con medios materiales, personal, funciones y actividades, aunque el carácter público de las primeras puede introducir variaciones significativas en la disposición territorial de sus componentes. Ambos grupos se enmarcan en un contexto social y espacial determinado, de los que la tecnología, las redes de transporte y comunicaciones y el hábitat son las principales fuerzas condicionantes.

La sintonía aludida se puede evaluar a través de la escala, que se define como “el tamaño mínimo que una unidad administrativa debería tener para cumplir sus tareas de forma efectiva, eficiente y democrática” (Verhoef, citado en Moreno, A. y Escolano, S. 1992: 104).

Es patente que la aplicación de este principio (*espacio administrativamente relevante*) no significa que todas las unidades deban de tener el mismo tamaño, sino al contrario: dada la naturaleza diversa del territorio, las demarcaciones –comarcas- tendrán, con alta probabilidad, dimensiones diferentes para adecuarse al problema a resolver o servicio a prestar. La determinación de la escala es un labor difícil, más si tenemos en cuenta que el tamaño puede medirse no sólo por el indicador de superficie, sino por otros como la población, los núcleos habitados, la densidad de población, el número de entidades administrativas de rango inferior contenidas, etc.; o pueden realizarse combinaciones con estas y otras variables y aún incorporar ponderaciones relativas a la renta o las características físicas del territorio.

En la tabla 1 se recogen los datos comarcales de superficie, municipios, población, densidad de población y asentamientos habitados. Es razonable suponer que la distribución territorial no homogénea de estos y otros atributos, así como de la calidad y densidad de las vías de comunicación, la altitud o las pendientes, impulse comarcas desiguales en superficie y población, precisamente para adaptarse mejor a los sistemas territoriales funcionales. Éstos últimos han sido asunto de estudio desde hace largo tiempo en el Departamento de Geografía y Ordenación del Territorio, y el lector podrá comparar las configuraciones de las áreas funcionales actuales y las delimitaciones de las comarcas (Escolano, S. 1985; Callizo, J. 1988 ; Bielza, V., 1992).

El análisis somero de los valores indicados sugiere algunas consideraciones, al menos en dos aspectos. En primer lugar, llama la atención la acusada diferencia que se observa entre las comarcas más grandes y las más pequeñas, en especial en lo tocante a la población: la más poblada es ¡180! veces mayor que la más pequeña, y tres comarcas más superan a la menor por un factor de 10; si se toma la superficie, 9 comarcas son 5 veces más extensas que la más pequeña (tabla 1; mapa 1 y 3). Estas proporciones desmesuradas se pueden interpretar como indicios de que nos encontramos ante entidades cualitativamente diferentes. Entre las provincias, la distancia es menor, como es de esperar al tratarse de unidades más grandes: la



La superficie se ha calculado desde un sistema de información geográfica.

Tabla 1: INDICADORES DE SUPERFICIE, POBLACIÓN Y POBLAMIENTO DE LAS COMARCAS

Delimitación comarcal Comarca	Superficie (km ²)	Municipios	Núcleos habitados 1999	Población (2001)	Densidad 2001 hab/km ²
Jacetania	1.857,9	20	78	16.876	9
Alto Gállego	1.359,8	8	86	11.955	9
Sobrarbe	2.202,7	19	135	6.833	3
Ribagorza	2.459,8	34	168	11.944	5
Cinco Villas	3.052,0	30	50	31.978	10
Hoya de Huesca	2.536,1	41	121	59.965	24
Somontano de Barbastro	1.166,6	29	53	22.164	19
Cinca Medio	576,7	9	18	22.125	38
La Litera	733,9	14	23	18.586	25
Monegros	2.793,1	31	49	21.207	8
Bajo Cinca	1.419,6	11	17	22.336	16
Tarazona y el Moncayo	452,4	16	20	14.208	31
Campo de Borja	690,5	18	19	14.276	21
Aranda	561,0	13	14	7.996	14
Ribera Alta del Ebro	416,0	17	22	22.109	53
Valdejalón	933,3	17	21	22.822	24
Zaragoza	2.261,4	20	56	651.622	288
Ribera Baja del Ebro	990,2	10	10	9.516	10
Caspe	998,1	6	10	12.741	13
Comunidad de Calatayud	2.518,1	67	79	39.834	16
Campo de Cariñena	772,0	14	17	10.068	13
Campo de Belchite	1.043,8	15	15	5.610	5
Bajo Martín	795,2	9	10	7.415	9
Campo de Daroca	1.117,9	35	35	6.749	6
Calamocha	1.932,1	40	58	13.877	7
Cuencas Mineras	1.407,9	30	43	9.696	7
Andorra-Sierra de Arcos	675,2	9	9	11.172	17
Bajo Aragón	1.647,8	23	34	26.413	16
Teruel	2.876,5	48	65	43.157	15
Maestrazgo	861,5	12	17	3.621	4
Albarracín	1.329,1	23	30	4.476	3
Gúdar-Javalambre	2.351,6	24	56	7.772	3
Matarraña	933,9	18	18	8.634	9

Fuente. Instituto Aragonés de Estadística (IAEST).

Tabla 1 (cont.): INDICADORES DE SUPERFICIE, POBLACIÓN Y POBLAMIENTO DE LAS COMARCAS

Delimitación comarcal Comarca	Compa- cidad	Elonga- ción	Dí- a-metro (km)	Comarca (prov.)/ comarca (prov.) menor				Distancia geográfico administrativa	
				Super- ficie	Muni- cipios	Núcleos	Pobla- ción	Super- ficie	Pobla- ción
Jacetania	1,91	0,28	65,1	4,5	3,3	8,7	4,7	4,6	1,5
Alto Gállego	2,15	0,22	64,9	3,3	1,3	9,6	3,3	2,3	1,4
Sobrarbe	1,83	0,30	72,6	5,3	3,2	15,0	1,9	7,7	4,3
Ribagorza	1,68	0,36	83,4	5,9	5,7	18,7	3,3	8,2	3,7
Cinco Villas	2,09	0,23	87,2	7,3	5,0	5,6	8,8	5,0	2,1
Hoya de Huesca	2,32	0,19	85,3	6,1	6,8	13,4	16,6	11,6	1,3
Somontano de Barbastro	1,97	0,26	60,4	2,8	4,8	5,9	6,1	10,0	1,5
Cinca Medio	1,80	0,31	43,1	1,4	1,5	2,0	6,1	3,7	1,5
La Litera	1,66	0,36	42,5	1,8	2,3	2,6	5,1	6,6	2,3
Monegros	2,18	0,29	86,1	6,7	5,2	5,4	5,9	10,1	5,3
Bajo Cinca	1,66	0,36	57,9	3,4	1,8	1,9	6,2	3,2	1,9
Tarazona y el Moncayo	1,41	0,50	33,4	1,1	2,7	2,2	3,9	2,1	1,4
Campo de Borja	1,43	0,49	39,9	1,7	3,0	2,1	3,9	6,5	3,3
Aranda	1,52	0,44	36,2	1,3	2,2	1,6	2,2	6,2	2,4
Ribera Alta del Ebro	2,02	0,25	34,2	1,0	2,8	2,4	6,1	3,7	3,9
Valdejalón	1,93	0,27	47,2	2,2	2,8	2,3	6,3	4,8	3,9
Zaragoza	2,13	0,23	75,3	5,4	3,3	6,2	180,0	2,1	1,1
Ribera Baja del Ebro	1,77	0,33	51,7	2,4	1,7	1,1	2,6	3,2	4,3
Caspe	1,85	0,30	50,5	2,4	1,0	1,1	3,5	2,0	1,6
Comunidad de Calatayud	1,93	0,27	75,5	6,1	11,2	8,8	11,0	16,3	2,2
Campo de Cariñena	1,45	0,48	38,1	1,9	2,3	1,9	2,8	7,6	3,4
Campo de Belchite	1,89	0,28	55,4	2,5	2,5	1,7	1,5	3,8	3,5
Bajo Martín	1,79	0,31	41,8	1,9	1,5	1,1	2,0	3,9	3,3
Campo de Daroca	2,01	0,25	69,2	2,7	5,8	3,9	1,9	13,1	3,0
Calamocha	1,64	0,37	72,7	4,6	6,7	6,4	3,8	6,1	3,4
Cuencas Míneras	1,84	0,30	69,2	3,4	5,0	4,8	2,7	7,2	3,0
Andorra-Sierra de Arcos	2,05	0,24	46,9	1,6	1,5	1,0	3,1	4,8	1,4
Bajo Aragón	1,44	0,50	61,9	4,0	3,8	3,8	7,3	3,5	2,0
Teruel	1,94	0,27	88,7	6,9	8,0	7,2	11,9	6,5	1,4
Maestrazgo	1,78	0,32	44,7	2,1	2,0	1,9	1,0	5,1	3,4
Albarracín	1,57	0,41	52,7	3,2	3,8	3,3	1,2	2,9	4,3
Gúdar-Javalambre	1,86	0,29	86,0	5,7	4,0	6,2	2,1	8,3	5,6
Matarraña	1,56	0,42	44,8	2,2	3,0	2,0	2,4	7,5	4,7

Índice de compacidad = perímetro / 3,54 * raíz - (área). El círculo tienen un valor de 1, los valores más alejados de la unidad corresponden a formas más irregulares

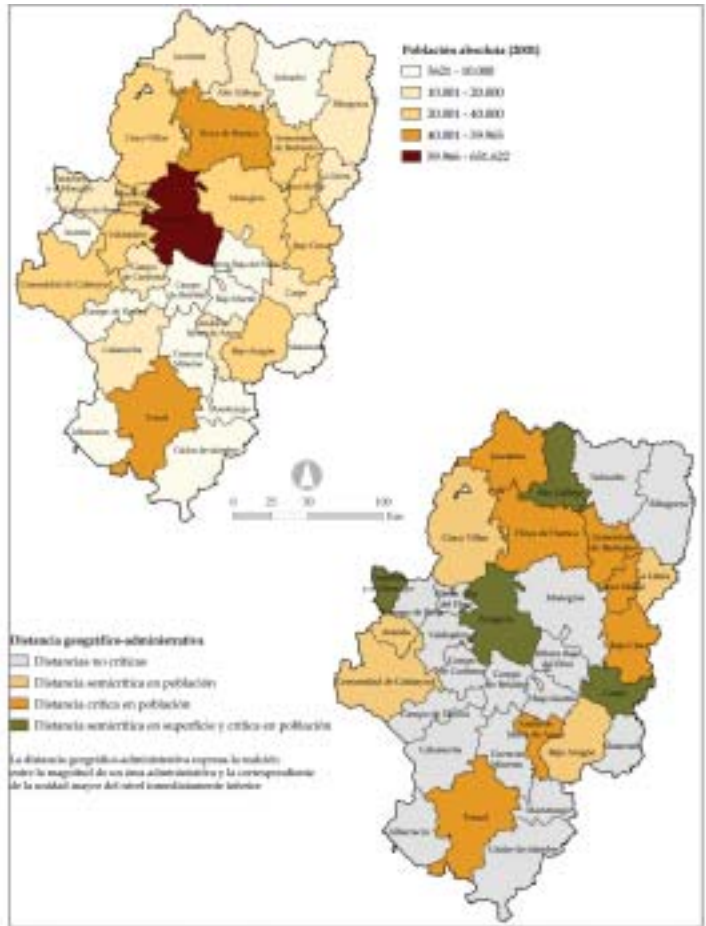
Diámetro: distancia en km, medida en línea recta, entre los puntos más alejados de la comarca

Elongación = $(4 * 3,1415 * \text{área}) / (\text{perímetro}^2)$. El círculo tiene un valor de 1.

Distancia geográfico-administrativa. Cociente entre la unidad superior y la mayor (en superficie, población etc.) de entre todas las de rango inferior que integran aquélla.

provincia de Zaragoza, la más poblada, lo es en una proporción de 6,3 sobre Teruel, cifra muy alejada de la correspondiente a las comarcas.

Después, parece que en varios casos no existe una masa crítica¹ mínima de población -aunque la superficie sea considerable- para cumplir de forma efectiva y eficiente un paquete normalizado de funciones, sobre todo las de carácter territorial. Es posible que, sin menoscabo de los principios de representación democrática y sin quebranto para los ciudadanos, dimensiones mayores de las comarcas permitiesen alcanzar mejor ciertas metas territoriales.



Mapas 1 y 2:
Población absoluta (2001)
y distancia geográfico-
administrativa

1. El concepto de “masa crítica” es fundamental en las teorías explicativas del desarrollo territorial y del crecimiento urbano. Si un núcleo no alcanza un “umbral crítico mínimo” sus opciones de desarrollo son pocas. Tal vez conviniese definir un conjunto de condiciones mínimas de población, superficie, comunicaciones... acordes con los contenidos jurídicos, técnicos y territoriales de la “comarca” y delimitar posteriormente unidades territoriales que se aproximen lo más posible a aquéllas. De lo contrario, es probable, que esto mismo se tenga que hacer *a posteriori*, en un proceso de prueba y error: ¿acaso no cabe interpretar en este sentido los cambios que se han producido en la delimitación territorial de algunas comarcas, entre la primera propuesta de la Ley de Comarcalización (Ley 10/1993 de 4 de noviembre) y la constitución de las comarcas?

2.2. Confusión entre niveles: ¿se percibe separación suficiente entre los municipios, las comarcas y las provincias?

La distancia relativa de un nivel administrativo respecto de otro superior o inferior es de gran importancia para la aplicación de las funciones atribuidas a cada uno y para la legibilidad general del sistema. La confusión de competencias por la proximidad de niveles introduce, a la larga, disfuncionalidades e incrementa artificiosamente la burocracia.

La pregunta sobre cuantos niveles administrativos deben coexistir sobre un territorio dado no tiene respuesta inmediata y única. Depende de numerosos factores, como la naturaleza del territorio, la complejidad técnica de las funciones administrativas y el estado de la tecnología. En todo caso, para determinarlos es prudente aplicar el principio de parsimonia, es decir conseguir un servicio óptimo con el menor número posible de escalones.

Un indicador de partida para evaluar esa relación entre estratos administrativos contiguos y orientar futuras decisiones es el conocido como “distancia geográfico administrativa” que mide la relación entre la magnitud de un área administrativa y la correspondiente a la unidad mayor del nivel inmediatamente inferior. La “magnitud” puede estar representada por la población, la superficie o por las funciones; los trabajos empíricos en los que se ha utilizado muestran que los valores por debajo de tres suelen reflejar situaciones problemáticas, y por debajo de dos, críticas.

La aplicación de este concepto a las delimitaciones comarcales y comarcas aragonesas respecto de los municipios que las integran se ha llevado a cabo para la población y la superficie (es deseable que se calcule también para las funciones). Con la población, once comarcas arrojan cifras críticas y otras cinco semicríticas; con la superficie son cuatro las comarcas con grado semicrítico (mapa 2). En cuanto a la relación de las provincias sobre las comarcas, la de Huesca muestra una distancia geográfico-administrativa de 3,5 y 6,1 para la población y superficie respectivamente; la de Teruel 3,2 y 5,1 para las mismas variables, y finalmente, la de Zaragoza 1,4 y 5,7.

La mitad de las comarcas no muestran una separación nítida o pueden *confundirse* con el municipio más grande. Las provincias, en cambio, presentan distancias mayores respecto de las comarcas. Estos datos refuerzan también la insuficiencia del tamaño de algunas comarcas, apuntada en el apartado anterior.

3. LA ARTICULACIÓN ESPACIAL DEL SISTEMA DE CABECERAS COMARCALES

Algunos de los variados efectos beneficiosos que se esperan de la comarcalización tienen alcance territorial, ya que la descentralización administrativa contribuirá a medio y largo plazo a corregir los acusados desequilibrios espaciales que, en ámbitos como el demográfico, económico y de equipamientos y servicios caracterizan la estructura territorial de nuestra Comunidad. Esta finalidad se explícita en el Preámbulo de la Ley de Comarcalización: *“Pero, al tiempo, es necesario acometerla (la comarcalización) ya porque así lo exige una mejor organización territorial de los servicios públicos, el acercamiento de su gestión a los*

ciudadanos, el impulso de nuevas tareas públicas acordes con los tiempos y un mejor equilibrio de las condiciones de vida dentro de Aragón”.

En este sentido, la comarca puede ser el más adecuado y activo protagonista y gestor de las directrices de política territorial (Ley 10/1993 de 4 de noviembre de Comarcalización de Aragón).

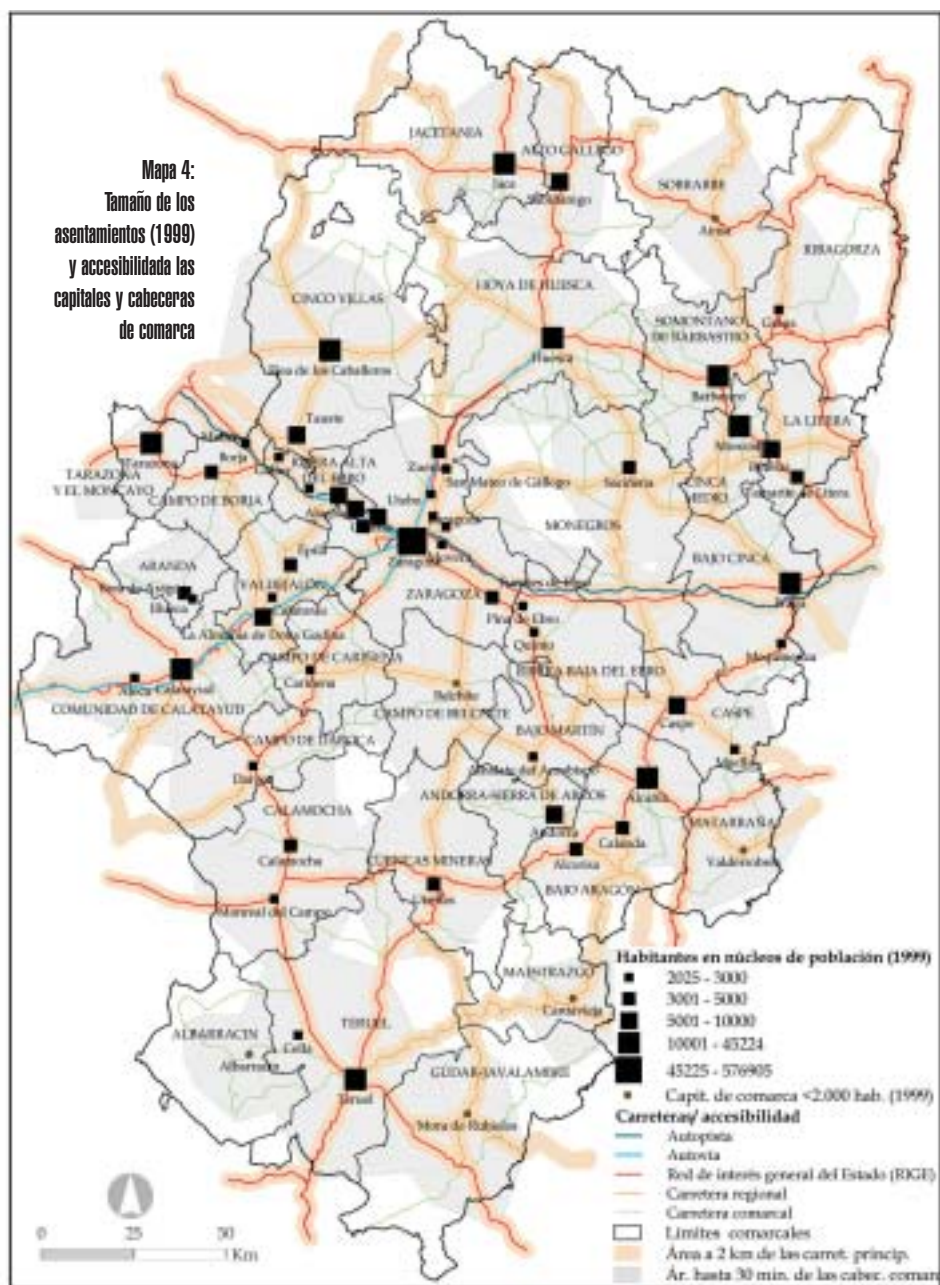
En efecto, la prestación de los servicios administrativos puede organizar un núcleo estable de actividad que permita mantener el tono económico y demográfico de un núcleo o un área más extensa, e incluso impulsar el crecimiento, pues determinadas empresas pueden ser atraídas por los servicios y equipamientos administrativos y con ellas la mano de obra, hasta alcanzar un umbral crítico de actividad a partir del cual aumente o conserve su población y actividad de forma autosostenida. La capitalidad de las provincias ha actuado en este sentido (Delgado, C., 1995).

No obstante, el proceso no es lineal ni universal. Se acepta que alcanzar cierto tamaño demográfico mínimo es una precondition para sostener el crecimiento económico y urbano. Esta premisa enlaza con la teoría de los “polos de desarrollo” y con la de la “difusión espacial del crecimiento” por los escalones de la jerarquía urbana (Berry, B., 1973), que en las décadas de 1960 y 1970 fueron aceptadas y aplicadas, casi sin reservas, por la planificación regional. El optimismo inicial se tornó en escepticismo al comprobarse que la extensión espacial del crecimiento (*spread*) no se producía en la medida de lo esperado (Hansen, N.M, 1975; Kuklinsky, A., 1978) que, finalmente, dio paso al pesimismo, cuando estudios sistemáticos demostraron que la creación de centros dinámicos en territorios periféricos y de baja actividad absorbe recursos del entorno y genera nuevos desequilibrios a otra escala (Portnov, B.A. et al., 2000). Este último panorama es el dominante en Aragón, y por tanto en el que van a desenvolverse la mayoría de las comarcas y sus cabeceras.

En todo caso, el modelo de articulación espacial de las ciudades produce consecuencias importantes a medio y largo plazo sobre el dinamismo general del territorio. Una aproximación sintética y numérica a la localización de los núcleos de una red de asentamientos la proporciona el denominado “índice de agrupamiento” (*Index of clustering*; Portnov, B. A. y Erell, E., 2001). Éste relaciona un indicador de aislamiento (*index of isolation*) con otro de lejanía o proximidad a un centro principal (*index of remoteness*) (mapas 4 y 5; tabla 2).

- La *lejanía o proximidad* del centro principal más dinámico se puede medir por la distancia o tiempo por carretera. Esta magnitud tienen importantes efectos en el desarrollo urbano, algunos muy adversos, como el incremento de los costes del transporte que afecta negativamente a la localización de la industria y los servicios en general. Por supuesto, la influencia no es lineal pues y las implicaciones de la lejanía dependen del entorno en que se ubique un centro urbano.
- El *aislamiento* de una ciudad se evalúa por el grado y naturaleza de las relaciones espaciales y funcionales que mantiene con otras ciudades vecinas. Este término no es una función exclusiva de la proximidad a un núcleo principal, pues racimos de centros dinámicos se pueden encontrar en territorios alejados de un gran centro urbano; sin embargo, lejanía y aislamiento son variables interconectadas. Los efectos desfavorables

Mapa 4:
Tamaño de los
asentamientos (1999)
y accesibilidad las
capitales y cabeceras
de comarca



Mapa 5:
Índice de agrupamiento
de las capitales y
cabeceras de comarca

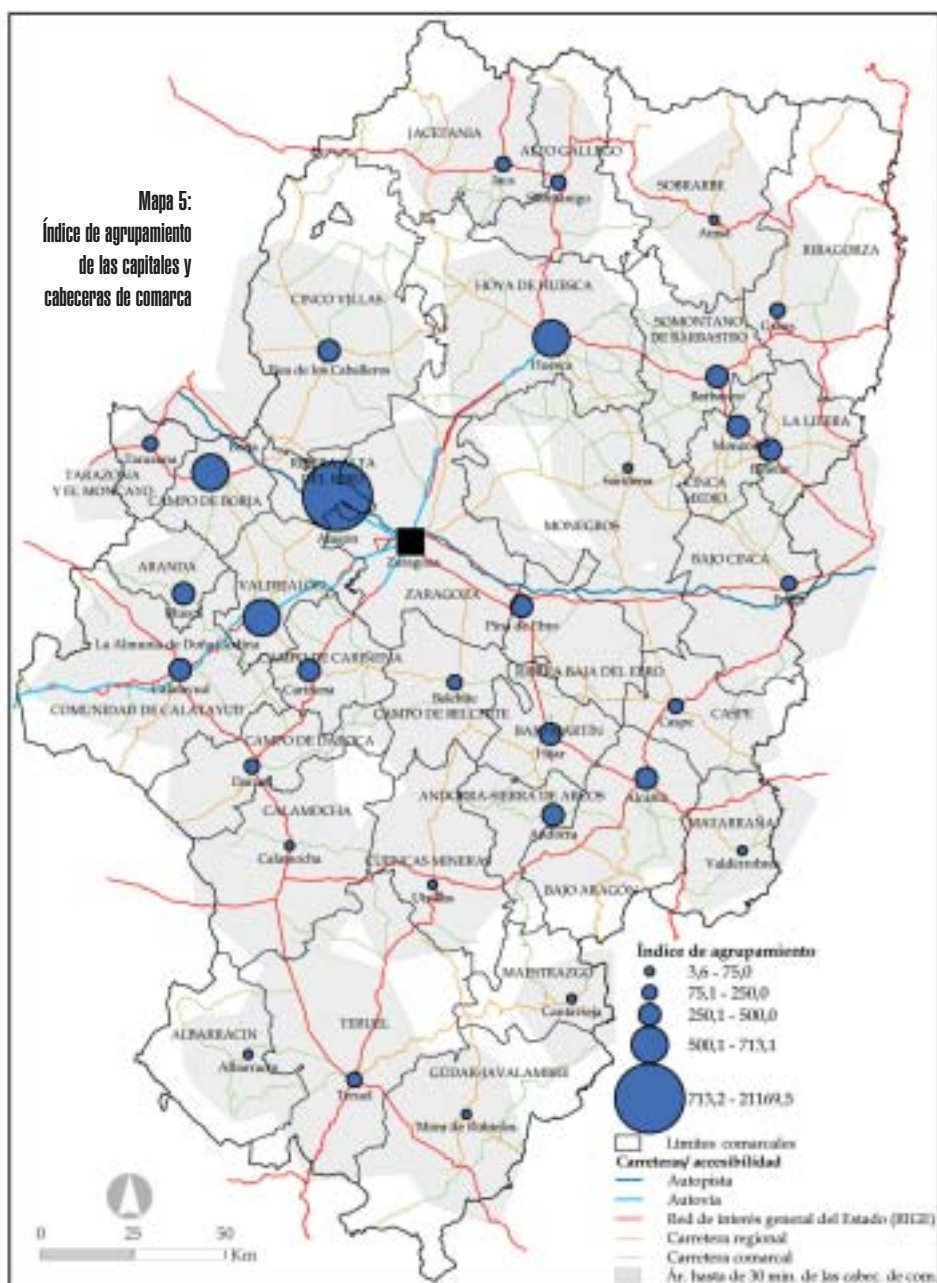


Tabla 2: INDICADORES DE LEJANÍA Y AISLAMIENTO

Capital o núcleo mayor	Lejanía/proximidad de Zaragoza		Núcleos del cluster (1999)	Población del cluster (P)	Índice de agrupamiento (L/P)
	Km (L)	Minutos			
Jaca	140	120	2	18.361	131,2
Sabiñánigo	120	105	2	18.361	153,0
Aínsa	146	130	1	546	3,7
Graus	140	120	2	16.891	120,7
Ejea de los Caballeros	66	45	3	21.061	319,1
Huesca	71	50	1	42.224	594,7
Barbastro	110	85	4	39.285	357,1
Monzón	115	80	4	40.262	350,1
Binéfar	120	85	4	40.262	335,5
Sariñena	70	52	1	3.113	44,5
Fraga	114	68	2	14.033	123,1
Tarazona	84	63	2	14.360	171,0
Borja	65	42	7	34.785	535,2
Illueca	72	50	3	22.689	315,1
Alagón	30	16	15	635.085	21169,5
La Almunia de Doña Godina	51	34	7	36.368	713,1
Zaragoza	0	0	14	628.908	-
Pina de Ebro	42	30	4	10.704	254,9
Caspe	97	70	3	22.101	227,8
Calatayud	80	47	6	32.893	411,2
Cariñena	47	43	4	13.345	283,9
Belchite	49	47	3	8.267	168,7
Híjar	76	62	5	28.416	373,9
Daroca	83	65	3	8.264	99,6
Calamocha	106	80	3	7.691	72,6
Utrillas	117	88	1	3.065	26,2
Andorra	103	85	5	29.453	286,0
Alcañiz	105	80	5	34.820	331,6
Teruel	180	140	2	31.458	174,8
Cantavieja	180	150	1	653	3,6
Albarracín	180	148	1	3.930	21,8
Mora de Rubielos	200	160	1	1.360	6,8

Índice de agrupamiento = Lejanía / población del grupo de núcleos (aislamiento)

La distancia, medida desde la ciudad de Zaragoza, es una estimación aproximada obtenida de forma automática en un sistema de información geográfica.

La población del grupo o *cluster* corresponde a la suma de los núcleos mayores de 2.000 habitantes situados a menos de 30 minutos incluidos los residentes en la capital o centro comarcal considerado; cuando no se cumpla esta condición se ha tomado la población de la capital de la comarca.

rables de la lejanía pueden agravarse o mitigarse por la carencia o presencia de conglomerados de ciudades dinámicas que alimentan una red de oportunidades de trabajo, de servicios y de equipamientos. La medida utilizada para estimar el aislamiento es la suma de la población de los núcleos mayores de 2.000 habitantes localizados a menos de 30 minutos de una cabecera o capital de comarca, considerando que es un tiempo razonable para realizar desplazamientos pendulares diarios. El recorrido se ha calculado por el trayecto medio más corto por la red de carreteras.

- La ciudad principal desde la que se ha medido las distancias es la de Zaragoza, por razones de tamaño y porque es la sede de los organismos que ocupan la cúspide de la jerarquía administrativa de la Comunidad Autónoma.

Los resultados, cartografiados en los mapas 4 y 5, evidencian la dualidad bien conocida de la estructura territorial aragonesa. Todo el territorio pivota en torno al área central, compuesta por la ciudad de Zaragoza y varias extensiones radiales: la principal es la que toma dirección noreste, y tiene en Alagón el centro de mayor índice de agrupamiento (21.169,5); otra se sitúa al sureste, con La Almunia como centro principal (713,1). En el resto del territorio los centros son de tamaño medio o pequeño y, salvo excepciones, se encuentran aislados. La tercera posición en este índice la ocupa la ciudad de Huesca (594,7), seguida por Borja (535,2); las demás cabeceras tienen valores inferiores a 500. Algunos conjuntos forman redes, de dimensiones modestas, pero de gran importancia territorial: destaca el grupo formado Barbastro-Monzón-Binéfar, y el compuesto por Alcañiz-Andorra-Hijar; los índices son más bajos en el par Jaca-Sabiñánigo. Las demás cabeceras se encuentran aisladas y su índice es mediano, causado por la lejanía, el aislamiento (Calatayud) y el pequeño tamaño demográfico o la coincidencia de las tres circunstancias.

De acuerdo con la teoría expuesta es necesario incrementar los valores del índice en todas las cabeceras, pero proporcionalmente más en las que tienen valores más bajos. Las estrategias aplicables han de perseguir la mejora de la accesibilidad respecto de Zaragoza y de los núcleos próximos, y el fomento de redes de centros dinámicos que complementen su oferta de equipamiento y servicios, capaces de generar empleo y que reúnan condiciones para el desarrollo de la vida actual.

4. A MODO DE CONCLUSIÓN: NECESIDAD DE UNA DEFINICIÓN CONFORME Y SIMULTÁNEA DE CONTENIDO Y CONTINENTE

La creación de un nivel administrativo nuevo es una tarea compleja y trascendente, no sólo por la dificultad técnica inherente a su propia definición, sino por las repercusiones que ocasiona en las otras instancias administrativas y en las estructuras territoriales. La instauración de un nuevo estrato administrativo ha de ir acompañada, generalmente, de reformas en los demás.

Como quiera que se trata de un asunto de contenidos multidimensionales las razones que justifican su creación o los argumentos que avalan o son contrarios a una solución determinada no deben ser únicos y simples. Si es así, cada argumento a favor de una

propuesta de comarcalización tiene su contrario y, ambos, aislados, son igualmente justificables: a la proximidad al administrado se puede contraponer la eficiencia y coste del servicio o diversos grados de “proximidad” para alcanzar un objetivo, a los efectos beneficiosos de equilibrio territorial se contraponen los posibles efectos de succión que en el entorno pueden generar la dinámica de las cabeceras de comarca, y así sucesivamente. El balance final es subjetivo, y depende del sistema de valores con que se pondera cada argumento, aunque la demostración trate de maquillarse con andamiaje analítico.

Parece más apropiado consensuar el marco de funciones que han de desarrollar las comarcas junto con las condiciones mínimas previsibles para que puedan llevarlas a cabo y, al tiempo, se establezca un sistema flexible de seguimiento y evaluación; o sea, fijar simultáneamente los contenidos funcionales y los territorios asociados, pues ambos van indisolublemente unidos. Sobre un esquema semejante podrían definirse configuraciones comarcales, por supuesto no de forma automática, que serían, posiblemente, mas adecuadas para cumplir objetivos. Algunos resultados de los índices aplicados sugieren que el tamaño y distancia administrativa de la mitad de las comarcas son insuficientes para cumplir sus funciones administrativas con eficiencia y armonía con otros niveles administrativos.

BIBLIOGRAFÍA

- BERRY, B.J.L. (1973): *Growth Centres in the American Urban System*, Ballinger Publishing Company, Cambridge, MA, vol. 1.
- BIELZA, V. (1992): *Bases y propuestas para la comarcalización de Aragón*, Diputación General de Aragón, Zaragoza.
- BOURS, A. (1989): “Management by territory and the study of administrative geography”, en Bennett, R.J. (ed.) (1989): *Territory and administration in Europe*, Pinter, Londres, pp., 72-90.
- CALLIZO, J. (1988): *La red urbana de Huesca*, Instituto de Estudios Altoaragoneses, Huesca.
- DELGADO, C. (1995): *Las pequeñas y medianas capitales de provincia en el proceso de modernización del sistema urbano español*, Universidad de Las Palmas, las Palmas de Gran Canaria.
- ESCOLANO, S. (1985): *Comercio y territorio en Aragón. Evolución y localización del comercio minorista*, Institución “Fernando el Católico”, Zaragoza.
- HANSEN, N.M. (1975): “Criteria for Growth Centre Policy”, en Friedmann, J. y Alonso, W. (eds.): *Regional Policy*, The MIT Press, Cambridge, MA, pp. 566-587.
- KUKLINSKI, A. (ed.) (1978): *Regional Policies in Nigeria, India and Brazil*, Mouton Publisher, La Haya.
- MORENO, A. Y ESCOLANO, S. (1992): *Los servicios y el territorio*, Síntesis, Madrid.
- NELLO, O. (1990): “El debat de l’organització territorial de l’Estat: del passat, fem-ne taula rasa?” En *La regionalització del territori i el ens intermedis*, Diputación de Barcelona, Barcelona, pp., 67-71.
- PORTNOV, B. A. Y ERELL, E. (2001): *Urban clustering. The benefits and drawbacks of location*, Ashgate, Aldershot.
- PORTNOV, B. A., ERELL, E., BIVAND, R. Y NILSEN, A. (2000): “Investigating the effect of clustering of the urban field on sustainable population growth of centrally located and peripheral towns”, *International Journal of Population Geography*, vol. 6, pp.133-154.

RAMÓN BARBERÁN ORTÍ
Profesor Titular de Economía Aplicada
Universidad de Zaragoza

1. INTRODUCCIÓN

En la medida en que tanto la sociedad como la economía están en continuo cambio, las instituciones a través de las que se articulan los intereses colectivos no tienen por qué, es más, no deben, permanecer inalteradas en el tiempo. La reforma institucional es consustancial a toda sociedad dinámica, ya que permite adaptar a las nuevas condiciones socioeconómicas los mecanismos de toma de decisiones colectivas y los modos de llevarlas a la práctica y, por tanto, mejorar la calidad de las decisiones –en términos de adecuación a las preferencias de los ciudadanos- y la gestión de su puesta en práctica –en términos de consumo de recursos para producir un bien o servicio-.

Así, una sociedad mejor organizada podrá alcanzar, con los mismos recursos, mayores niveles de bienestar o, lo que es lo mismo, dispondrá de un sistema económico más eficiente.

Tras más de veinte años de proceso descentralizador, España se ha configurado en la práctica –desde la perspectiva de la teoría de la hacienda pública- como un país federal. Ha edificado un nuevo nivel de gobierno –el autonómico- que, situado en una posición intermedia entre los tradicionales central y local, ya gestiona –al término de 2002- más de una tercera parte del gasto de las administraciones públicas, incluyendo servicios de tanta relevancia para la vida cotidiana de los ciudadanos como la educación y la asistencia sanitaria. Entre tanto, las entidades locales han permanecido en un segundo plano, manteniéndose inalteradas las competencias que tenían atribuidas y estancada su participación dentro del conjunto del gasto público en torno al 13 por 100. Ahora bien, esta situación no parece destinada a perdurar indefinidamente, ya que son muy diversas las voces que reclaman lo que se ha dado en llamar “segunda descentralización”, es decir, una nueva reordenación de competencias entre niveles de gobierno que tenga como resultado la concesión de un papel más relevante a las entidades locales, sobre todo por la cesión o traspaso de algunas de las competencias actualmente detentadas por las comunidades autónomas.

En Aragón, esta segunda descentralización se encuentra considerablemente adelantada respecto al resto de regiones españolas. La apuesta por la creación de un nuevo tipo de ente local, con competencias propias traspasadas por la comunidad autónoma, se ha convertido en una realidad abrumadora a lo largo del año 2002. Este proceso arranca con la aprobación de la Ley 10/1993, de 4 de noviembre, de Comarcalización de Aragón, y cobra verdadero impulso a raíz de la aprobación de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón y, sobre todo, de la Ley 23/2001, de 26 de diciembre, de Medidas de Comarcalización. Se trata de una apuesta de largo alcance, innovadora en el contexto de nuestro país y, por ello mismo, no exenta de riesgos.

Los riesgos asociados a cualquier reforma institucional provienen de la falta de garantías con respecto a las consecuencias de la misma en términos de bienestar, ya que su efecto puede ser tanto la mejora de las decisiones y el perfeccionamiento de la gestión, como lo contrario. La realización previa a la reforma de un amplio debate social, con participación de especialistas en las distintas disciplinas afectadas, puede contribuir a reducir sustancialmente esos riesgos. Sin embargo, el proceso de comarcalización ha pasado y está pasando casi desapercibido para los ciudadanos aragoneses, quienes, en su inmensa mayoría asisten indiferentes a esta trascendental reforma de sus instituciones.

El objetivo de este trabajo es, precisamente, analizar el proceso de comarcalización de Aragón desde una perspectiva económica, centrando la atención en sus consecuencias sobre la eficiencia del sector público aragonés. Por ello, pasamos revista a aquellos aspectos del proceso que pueden tener consecuencias sobre el ejercicio de las funciones y la prestación de los servicios que dicho sector público tiene encomendados, aunque colocando el acento en la vertiente del gasto público y atendiendo a la vertiente de la financiación sólo en la medida necesaria para completar el análisis del gasto¹.

Dividimos el trabajo en cuatro apartados. Tras esta introducción, en el segundo presentamos los argumentos que aporta la teoría económica del federalismo fiscal para justificar la descentralización de las tareas propias de las administraciones públicas y reflexionamos sobre los criterios de fijación del tamaño de las jurisdicciones de gobierno. En el tercero analizamos el proceso de comarcalización de Aragón atendiendo a cuatro aspectos esenciales: la finalidad de las comarcas, sus competencias, su tamaño y sus costes. En cada uno de estos aspectos, en coherencia con el objetivo que se ha fijado, el análisis va dirigido a establecer de qué modo la nueva configuración del sector público aragonés puede afectar a su eficiencia. Cerramos el trabajo con un apartado de conclusiones.

2. EL ANÁLISIS ECONÓMICO DE LA DESCENTRALIZACIÓN

Una realidad habitual en el sector público de cualquier país es su organización en distintos niveles de gobierno, definidos según el ámbito espacial en el que pueden ejercer

1. Existen ya otros trabajos que abordan el análisis del proceso de comarcalización de Aragón desde otras perspectivas distintas de la económica, entre ellos Embid (2002) y Salanova (1999 y 2002).

Cuadro 1: PARTICIPACIÓN DE LOS DISTINTOS NIVELES DE GOBIERNO EN EL GASTO PÚBLICO TOTAL CONSOLIDADO (%)

	Gobierno central	Gobiernos estatales	Gobiernos locales
Australia (1998)	50,2	43,7	6,1
Austria (1999)	67,7	16,0	16,3
Canadá (1997)	41,1	40,7	18,2
Estados Unidos (1998)	52,6	22,1	25,4
R. F. Alemana (1998)	65,2	20,2	14,6
Suiza (1998)	51,4	27,6	20,9
<i>Países federales</i>	<i>54,7</i>	<i>28,4</i>	<i>16,9</i>
Dinamarca (1999)	43,6	-	56,4
Finlandia (1998)	60,9	-	39,1
Francia (1997)	81,7	-	18,3
Italia (1999)	73,0	-	27,0
Holanda (1997)	73,9	-	26,1
Noruega (1998)	61,5	-	38,5
Reino Unido (1999)	74,3	-	25,7
Suecia (1999)	61,9	-	33,6
<i>Países unitarios</i>	<i>66,4</i>	<i>-</i>	<i>33,1</i>
España (1998)	62,7	24,3	12,9

Fuente: Castells (2002).

sus competencias o, lo que es lo mismo, su autoridad². En los países federales se distinguen habitualmente tres niveles: superior (gobierno central), intermedio (gobiernos estatales o regionales) e inferior (gobiernos locales). En tanto que en los países unitarios se distinguen únicamente dos niveles, superior e inferior, que se corresponden con el gobierno central y los gobiernos locales. Esta situación se ilustra con claridad en el cuadro 1, en el que se comprueba, además, que no conviene dejarse llevar por el simple nominalismo –la calificación de los países como federales o como unitarios– a la hora de valorar el grado de descentralización.

Las diferencias de peso observadas entre niveles tienen que ver, lógicamente, con el reparto de competencias entre ellos, en especial en las materias relacionadas con la función de asignación de recursos, sobre todo con la prestación de servicios públicos. Por el contrario, muy pocas diferencias son debidas a actuaciones que quepa encuadrar en el ámbito de las funciones de redistribución y de estabilización, ya que normalmente las tareas de redistribución de la renta y las políticas macroeconómicas (política monetaria, fiscal y de tipo de cambio) son competencia del gobierno central.

2. En el contexto de la teoría del federalismo fiscal, para que pueda hablarse con propiedad de la existencia de un gobierno, cualquiera que sea su denominación en la realidad, es preciso que se cumpla la condición de que dispone de plena autonomía en la toma de decisiones en su ámbito de competencias y de capacidad para ejecutarlas. Por tanto, no cabe confundir la descentralización, que implica traspaso de competencias a gobiernos de inferior nivel, con la desconcentración, que únicamente conlleva delegación de la gestión y supone una simple reorganización administrativa.

En el caso de los países socios de la Unión Europea, como es sabido, se da la peculiaridad de que están inmersos en un trascendental proceso de traspaso de competencias de los gobiernos centrales a las instituciones comunitarias que hace que pueda llegar a hablarse de la existencia de cuatro niveles de gobierno. Sin embargo, el impacto de este proceso en términos de las participaciones en el gasto público recogidas en el cuadro 1 es mínimo, ya que las políticas europeas se ejecutan finalmente por los propios gobiernos centrales o por los gobiernos regionales y locales, en función de sus respectivas competencias y, en consecuencia, siguen dejando huella en sus presupuestos.

A pesar de la disparidad de pesos observada entre países y, por tanto, del diferente reparto de competencias entre los distintos niveles de gobierno, existe una coincidencia general en la literatura teórica en torno a las pautas a las que debe atenerse ese reparto: las tareas de redistribución de la renta y de estabilización económica deben ser una responsabilidad del gobierno central. Esta recomendación se justifica porque, ante la extrema apertura de las economías regionales y locales y la subsiguiente movilidad interjurisdiccional de mercancías, personas y capitales, sólo la acción del gobierno central puede resultar eficaz para el logro de los objetivos de mayor equidad y estabilidad económica; en tanto que la acción de los gobiernos subcentrales no haría sino agravar los problemas de inequidad e inestabilidad que se pretenden resolver. Por otra parte, las tareas de asignación de recursos deben repartirse entre todos los gobiernos, atendiendo a criterios de eficiencia³.

Dado que gran parte de la actividad de los gobiernos se centra en las tareas de asignación y que también es ahí donde se localizan las mayores posibilidades de descentralización, nos interesa detenernos en los argumentos habitualmente utilizados para justificar el reparto de competencias sobre esta función entre los distintos niveles de gobierno.

2.1. El reparto de competencias en materia de asignación de recursos

2.1.1. Argumentos a favor de la descentralización

El argumento principal del reparto de competencias apela al análisis previo de cada tarea o política de asignación (ya se concrete en la prestación de servicios públicos, la realización de transferencias en efectivo, la implantación de regulaciones o en una combinación de estos tres tipos de instrumentos), con la finalidad de determinar cuál es el área territorial a la que se extienden sus efectos y, por tanto, cuál es la población afectada.

La recomendación es que se haga coincidir el territorio que delimita la jurisdicción del gobierno al que se atribuyen las competencias sobre una política (ámbito de la decisión) y el territorio al que se extienden los efectos de esa misma política (ámbito de las consecuencias), ya que de este modo es más fácil que las decisiones públicas se adecuen a

3. Sobre el análisis económico de la descentralización desde la perspectiva tradicional del federalismo fiscal, que se ocupa de establecer los criterios de reparto de tareas entre niveles de gobierno, véase Oates (1972), King (1984) y Castells (1988).

las preferencias o necesidades de la población afectada y, por tanto, que aumente la eficiencia en la asignación de recursos. A esta recomendación se le conoce en la literatura económica como “principio de equivalencia fiscal”⁴. De acuerdo con el mismo, las políticas cuyas consecuencias se extienden a todo el territorio nacional deberían ser responsabilidad del gobierno central, mientras que aquellas cuyas consecuencias se circunscriben los ámbitos regional o local deberían ser responsabilidad de los gobiernos regionales o locales.

Ahora bien, el argumento que acaba de exponerse constituye sólo la condición necesaria, pero no suficiente, para justificar la descentralización. Para que la descentralización dé sus frutos, en términos de mejora de la eficiencia, es preciso que, además, las preferencias de los ciudadanos residentes en las distintas zonas regionales o locales sean distintas; al respecto, no basta con que distintos ciudadanos tengan preferencias distintas con respecto a una política pública concreta, sino que es preciso que estas diferencias estén asociadas al territorio de residencia. Si no hay diferenciación territorial, las decisiones adoptadas democráticamente serán idénticas al margen de que se tomen por un gobierno local, por uno regional o por el central; por lo que la descentralización no añadiría nada a la eficiencia en la toma de decisiones públicas⁵.

Además, existen otros argumentos que se utilizan, en ocasiones, para inclinar la balanza a favor de la descentralización de las competencias en materia de asignación de recursos cuando el anterior no es concluyente en ese sentido, entre ellos los siguientes:

1. La descentralización posibilita una mayor proximidad entre administración y administrados y, como consecuencia, una mejor comprensión de las preferencias de los ciudadanos por parte de los políticos y un mayor control democrático sobre la actuación de políticos y empleados públicos (mayor eficiencia).
2. La descentralización, al multiplicar el número de decisores y gestores de un mismo tipo de servicio público, favorece la innovación, tanto en los procesos de producción pública de los servicios tradicionales como en la provisión de nuevos servicios; con lo que se facilita la incorporación al sector público de las mejores técnicas de producción y una más pronta atención a las nuevas necesidades sociales (mayor eficiencia).

4. Este principio fue enunciado originalmente por Olson (1969).

5. Ello, claro está, bajo el supuesto de que cada gobierno ejecuta directamente la voluntad de los ciudadanos y de que esa voluntad está bien formada, sin problemas de ilusión fiscal y sin interferencias de factores redistributivos. La justificación de la descentralización en caso de que existan preferencias diferenciadas territorialmente se basa, también, en el supuesto de que el gobierno central no puede adaptar territorialmente su oferta, del mismo modo que los gobiernos subcentrales, por las especiales dificultades a que se enfrenta para conocer las preferencias de ámbitos territoriales inferiores al nacional y para hacer efectiva una oferta diferenciada de bienes y servicios en esos ámbitos (por razones técnicas de complejidad en la gestión y, sobre todo, por razones de equidad relativas a la igualdad de trato de la población al margen de su lugar de residencia, ya que un tratamiento uniforme por el lado del ingreso hace difícilmente aceptable el tratamiento diferenciado por el lado del gasto).

3. La descentralización, al multiplicar el número de gobiernos que prestan el mismo tipo de servicios –cada uno en su propia demarcación territorial–, permite la comparación y, por tanto, facilita la evaluación del gobierno por parte de los ciudadanos; con lo que se incentiva el comportamiento eficiente del gobiernos, ya que aumenta la probabilidad de que sus acciones tengan consecuencias sobre el voto de los ciudadanos. Por otra parte, esa multiplicidad de gobierno contribuye a crear competencia entre los proveedores privados de servicios públicos, ya que hace posible que los gobiernos dispongan de mejor información sobre los costes de producción de tales servicios, favoreciendo que los precios de suministro resulten más ajustados a los costes (mayor eficiencia).
4. La descentralización, al dividir el territorio nacional en numerosas jurisdicciones y hacer posible la existencia de especificidades territoriales en la ejecución de las políticas que se han descentralizado, introduce competencia entre los “paquetes fiscales” (combinación de tributos y de servicios públicos) ofrecidos por los distintos gobiernos subcentrales; rompiéndose así al carácter monopolista de la oferta y haciendo posible que, en última instancia, los ciudadanos insatisfechos con el “paquete fiscal” ofrecido en una jurisdicción puedan trasladarse a otra en que la oferta pública sea más acorde a sus preferencias (mayor eficiencia)⁶.

2.1.2. Argumentos en contra de la descentralización

Como es lógico, la literatura también aporta argumentos en contra de la descentralización de la función de asignación de recursos, es decir, argumentos que pueden inclinar la balanza a favor de la centralización de las competencias en este ámbito, de modo destacado los siguientes:

1. La descentralización, al reducir el tamaño de los gobiernos y posibilitar una mayor proximidad entre éstos y la sociedad en que operan, hace a los gobiernos más vulnerables a la actuación de los grupos de presión que reclaman apoyo financiero del presupuesto público o una regulación favorable que les proteja del rigor del mercado; con lo que las decisiones públicas, al resultar más condicionadas por los grupos de interés organizados, pueden quedar más alejadas de las preferencias sociales (menor eficiencia).
2. La descentralización, cuando cada gobierno produce directamente los servicios que presta, puede impedir el aprovechamiento de las economías de escala en la producción de servicios públicos y, por tanto, aumentar el coste por unidad de servicio prestado. Cuando la descentralización implica la creación de un nuevo nivel de gobierno, además, provoca un incremento de los costes administrativos del conjunto del sector público, al requerir cada nuevo gobierno de la existencia de una nueva administración pública que le dé soporte, así como por la aparición de costes de coordinación entre gobiernos. La conse-

6. Este argumento es conocido en la literatura económica como la posibilidad de “votar con los pies” y es debido originalmente a Tiebout (1956). Constituye un mecanismo de revelación de las preferencias que, bajo ciertas condiciones restrictivas, puede conducir a una provisión eficiente de los bienes públicos locales.

cuencia es que, con los mismos recursos, podrán atenderse menos necesidades sociales (menor eficiencia).

3. La descentralización de una política pública, siempre que no se cumpla el principio de equivalencia fiscal y el ámbito territorial de las consecuencias exceda al de la decisión, dará lugar a la aparición de efectos externos interjurisdiccionales: las decisiones adoptadas por un gobierno afectarán, además de a los ciudadanos residentes en la zona bajo su jurisdicción, a los ciudadanos residentes en zonas administradas por otros gobiernos del mismo nivel; sin embargo, a la hora de tomar esas decisiones, sólo tendrán en cuenta las preferencias de los primeros (menor eficiencia).
4. La descentralización de una política pública, cuando los gastos requeridos para su ejecución son financiados mediante transferencias de otros gobiernos distintos al que asume las competencias, contribuirá a la generación de “ilusión fiscal” e inducirá al gobierno responsable de la política a aprobar niveles de gasto superiores a los que adoptaría en caso de que tuviera que responsabilizarse también de su financiación (menor eficiencia).

Este último argumento permite incidir en la necesidad de que las decisiones de gasto vayan vinculadas a las de financiación y, por tanto, en la conveniencia de que cualquier análisis de la descentralización de las políticas de gasto vaya acompañado del análisis de los instrumentos puestos a disposición de los gobiernos subcentrales para su financiación. Sin embargo, es habitual que la desvinculación entre las decisiones sobre ingresos y gastos afecte a una parte importante del presupuesto de los gobiernos subcentrales en todos los países, como consecuencia de las grandes dificultades existentes para encontrar fuentes tributarias que reúnan las condiciones normativas requeridas para su atribución a estos gobiernos y la subsiguiente dependencia de las transferencias del gobierno central, ya sean generales —como la participación en ingresos— o condicionadas⁷.

2.2. La fijación del tamaño de las jurisdicciones de gobierno

Si se presta atención a los argumentos que se acaban de exponer en pro y en contra de la descentralización de las tareas de asignación de recursos, se comprobará que no estamos hablando de otra cosa sino de encontrar la delimitación territorial más adecuada para configurar los gobiernos que deben asumir las competencias de una determinada política. Parece, por tanto, que tiene que existir un tamaño óptimo de la jurisdicción de gobierno que haga que la actividad del sector público conduzca a una asignación eficiente de los recursos.

7. Sobre la problemática del reparto de fuentes tributarias entre niveles de gobierno y las propiedades de cada tipo de transferencia intergubernamental en términos de sus efectos sobre el comportamiento del gobierno que la recibe, pueden verse los ya citados Castells (1988) y King (1984). Una fórmula para incrementar la responsabilidad asumida por los gobiernos subcentrales y reducir la ineficiencia inducida por este motivo consiste en implantar sistemas de participación en los impuestos del gobierno central; en concreto, atribuir a los gobiernos subcentrales los rendimientos territorializados de ciertos impuestos y ceder ciertas competencias normativas y de gestión sobre los mismos (como es el caso de los tributos cedidos a las comunidades autónomas en España).

Cuando se analizan por separado cada una de las tareas o políticas, los citados argumentos pueden conducir a proponer jurisdicciones de distinto tamaño óptimo para cada política pública; lo que, llevado al extremo, podría inducir a recomendar la constitución de tantos niveles de gobierno como tipos de políticas existiesen. Evidentemente, ésta es una interpretación precipitada, basada en un uso incompleto e inadecuado de los argumentos a favor y en contra de la descentralización, ya que olvida que, en tal caso, los costes administrativos y de toma de decisiones en el conjunto del sector público se dispararían, anulando las ganancias de eficiencia obtenidas por ajustar las jurisdicciones de cada política al tamaño óptimo. Por ello, en la práctica, se establecen unos pocos niveles de gobierno y se atribuyen las competencias sobre cada política al nivel cuya jurisdicción tiene un tamaño más próximo al óptimo (preferiblemente por exceso)⁸.

En consecuencia, el análisis de la descentralización de cualquier política concreta requiere, primero, estudiar el tamaño óptimo de la jurisdicción para ejercer las competencias en esa materia y, segundo, analizar qué nivel de gobierno de los existentes se aproxima más a ese tamaño. Pero cuando el proceso de descentralización tiene un carácter más general y lo que está en discusión es la creación de un nuevo nivel de gobierno, además, habrá que validar tal creación en términos de ganancia neta de eficiencia.

El tamaño óptimo de una jurisdicción debe tener siempre una expresión territorial, aunque rara vez se define teniendo en cuenta exclusivamente la superficie del territorio que debe abarcar. Lo más habitual es que, además, desempeñen un papel clave otras variables como la singularidad histórica y cultural, el número de personas residentes y el volumen de actividad económica o de renta.

A modo de ilustración, cabe dejar constancia de la asociación que puede establecerse entre las citadas variables y alguno de los argumentos más relevantes vistos en el epígrafe anterior: la singularidad histórica y cultural puede asociarse a la diversidad de preferencias⁹; la superficie del territorio está relacionada con la extensión de las consecuencias de una política que deberán tenerse en cuenta para cumplir con el principio de equivalencia fiscal y, por tanto, evitar que se produzcan

8. De este modo, si el tamaño óptimo de una política queda circunscrito dentro del ámbito local, su competencia debería atribuirse a los gobiernos locales; si ese tamaño se extiende más allá del ámbito local, pero no sobrepasa el regional, debería atribuirse a los gobiernos regionales; en tanto que si el tamaño ya sobrepasa el ámbito regional, debería ser el gobierno central el responsable de ejercer las competencias.

9. La identificación precisa de la diferencia de preferencias existente entre la población residente en distintos territorios ofrece una indiscutible dificultad, ya que habría que poner en marcha procesos de encuesta o votación específicos para cada materia y, aún así, distinguir lo que son diferencias estables en el tiempo de lo que son diferencias circunstanciales. Alternativamente, cabe guiarse por ciertas variables de fácil conocimiento y que no sólo tienen una indiscutible vinculación con la diferencia de preferencias, sino que indican que tal diferencia tiene el mínimo de estabilidad requerido; es el caso de las singularidades históricas y culturales, dado que pueden configurar una personalidad colectiva específica, es decir, una identidad (el problema reside en que esta variable abre amplias puertas a la subjetividad del analista). No tienen la misma relevancia otras variables, como la distinta estructura de la población por edades, el distinto nivel de renta per cápita o la distinta estructura sectorial de la actividad económica, a pesar de que pueden dar lugar a diferencias de preferencias, ya que representan circunstancias que son mudables en el tiempo.

efectos externos¹⁰; el tamaño de la población, en el caso de servicios personales, y el volumen de actividad económica, en el caso de servicios a las empresas, pueden asociarse, sobre todo, a las economías de escala¹¹.

Esta aproximación multidimensional complica notablemente la obtención del tamaño óptimo, ya que, una vez traducidas todas las variables a la dimensión territorial, cada criterio puede hacer recomendable un tamaño distinto¹². La salida a esta situación requerirá ponderar o priorizar los criterios en cada caso concreto, al objeto de que pueda concluirse el análisis de modo satisfactorio¹³.

Cuando se da el salto desde el análisis de una política concreta al análisis de la creación de un nuevo nivel de gobierno que deberá responsabilizarse de un gran número de políticas, se suscita de nuevo la cuestión del tamaño. Sin duda, la guía para fijar el tamaño de las nuevas jurisdicciones de gobierno debe ser el tamaño óptimo estimado para las políticas cuyas competencias se le van a transferir, teniendo presente la condición de que el ámbito territorial de las consecuencias no debería desbordar al de la decisión. Ahora bien, si los tamaños óptimos obtenidos para cada una de esas políticas presentan una elevada dispersión, debería reconsiderarse la decisión de su transferencia al nuevo nivel de gobierno y considerar su reparto entre los niveles de gobierno existentes previamente.

Suponiendo que se ha decidido crear un nuevo nivel de gobierno, surge la siguiente pregunta: ¿debe ser igual el tamaño de las jurisdicciones de todos los gobiernos de ese nivel? Una interpretación apresurada de lo previamente expuesto puede llevar a concluir que sí, ya que si se ha encontrado un tamaño óptimo para cada política concreta a transferir, puede encontrarse igualmente, por aproximación, un tamaño óptimo para la jurisdicción del go-

10. Esta relación se puede producir directamente, porque los efectos tienen dimensión territorial (como es el caso de las políticas ambiental y de transportes), o indirectamente, por la vía de la residencia de los afectados, cuando los efectos tienen una dimensión personal (como es el caso de las políticas de salud pública y protección civil). En el primer caso, el tamaño se verá habitualmente condicionando por factores que dan singularidad al territorio, como las cuencas hidrográficas, los macizos montañosos u otros rasgos biogeográficos.

11. Para cada tarea o política concreta habrá que referirse, en particular, al grupo de población o al sector de actividad destinatarios del mismo. También hay otras variables asociadas al territorio, como la densidad de población, la dispersión de los asentamientos, la orografía, etc., que afectan a la función de producción (hacen que los costes unitarios de prestación de un servicio sean más o menos elevados) y pueden desempeñar un papel importante en el comportamiento de las economías de escala y, por tanto, en la fijación del tamaño de la jurisdicción prestadora.

12. La simple constatación de la irregular distribución de la población en el territorio permite anticipar que el criterio que pone el acento en la extensión territorial va a conducir a distinto resultado que el criterio que atiende al número de personas. A modo de ejemplo, piénsese en la posibilidad de que el análisis de una política concreta lleve a concluir que el tamaño óptimo de la jurisdicción responsable es de 2.000 km² y, simultáneamente de 100.000 personas, pero que no haya en la realidad ninguna zona de 2.000 km² en la que habiten 100.000 personas, bien porque son muchas menos o, por el contrario, muchas más. Así, es seguro que si se atiende al ámbito de las consecuencias se obtendrá un resultado distinto del que se obtendría atendiendo a las economías de escala, y más distinto todavía si se atiende a la identidad colectiva.

13. Si la política para la que se está analizando el tamaño óptimo se refiere a la prestación de un servicio público que la administración pública puede adquirir a empresas especializadas en su producción, dado que las empresas pueden prestar el servicio simultáneamente a varias administraciones públicas, podría disponerse del servicio producido a la escala óptima al margen del tamaño de las jurisdicciones de gobierno. En este caso, cabría subordinar el criterio de las economías de escala a los de equivalencia fiscal y de identidad colectiva.

bierno responsable de un conjunto de ellas. Pero cuando se hace un análisis más matizado es difícil sostener ese resultado, sobre todo si se apela al argumento de la diferenciación de preferencias entre áreas territoriales y aún, incluso, si se atiende al cumplimiento del principio de equivalencia fiscal y al aprovechamiento de las economías de escala (debido a las peculiaridades del territorio y de la distribución de la población y la actividad económica en el mismo). Sin embargo, si el objetivo es incrementar la eficiencia del sector público, no vale cualquier tamaño; así que las diferencias deberán justificarse debidamente.

Por tanto, el diseño de las jurisdicciones de gobierno se hace notablemente complicado en la práctica, ya que no caben aplicaciones mecánicas de reglas preestablecidas. Ahora bien, como se ha visto, los criterios expuestos con respecto al reparto de competencias y a la fijación del tamaño óptimo constituyen una referencia imprescindible para introducir racionalidad en el proceso. Su utilidad más inmediata es que obligan a reflexionar sobre las consecuencias que la reforma institucional –ya sea para aumentar o para reducir el grado de centralización del sector público– puede tener sobre la eficiencia y, por tanto, sobre el bienestar de la sociedad.

3. LA COMARCALIZACIÓN DE ARAGÓN

3.1. La finalidad de las comarcas

La Ley 7/1999, de Administración Local de Aragón (LALA), al enumerar las entidades locales aragonesas incluye a las comarcas como una más, junto a los municipios, las provincias, la entidad metropolitana de Zaragoza, las mancomunidades de municipios, las comunidades de villa y tierra y las entidades locales menores. Poco más dice esta ley al respecto, dado que remite a la Ley 10/1993, de Comarcalización de Aragón (LCA), pero sí lo suficiente como para reconocer efectivamente a estas entidades como un nuevo nivel de gobierno supramunicipal, dado que establece que “los municipios limítrofes vinculados por características e intereses comunes podrán constituirse en comarcas, con personalidad jurídica propia y capacidad y autonomía para el cumplimiento de sus fines” (art. 75.1 LALA).

El reconocimiento de esta nueva entidad local, fruto del ejercicio por la comunidad autónoma de sus competencias en materia de régimen local, tiene como finalidad “la prestación de servicios y gestión de actividades de ámbito supramunicipal, representando los intereses de la población y territorio comarcales en defensa de una mayor solidaridad y equilibrio dentro de Aragón” (art. 1.2 LCA). “Asimismo, la comarca cooperará con los municipios que la integren en el cumplimiento de sus fines propios” (art. 1.3 LCA).

Del literal de este artículo y, sobre todo, del contenido del preámbulo de la LCA se deduce que el legislador aragonés, al proceder a la creación de las comarcas, persigue tres objetivos concretos asociados a las finalidades citadas:

1. Hacer posible la descentralización de competencias desde niveles de gobierno superiores al municipal, en concreto desde la comunidad autónoma y las provincias, pre-

viamente inviable por la escasa capacidad de gestión de la mayor parte de los municipios¹⁴.

2. Dar una alternativa a la falta de tamaño de la mayor parte de los municipios aragoneses para la prestación de las funciones y servicios que tienen encomendados¹⁵; es decir, favorecer la centralización de competencias desde el nivel de gobierno municipal.
3. Conseguir “una mejor organización territorial de los servicios públicos (...) y un mejor equilibrio de las condiciones de vida dentro de la región”; lo que se asocia a dotar a la comunidad autónoma de un nuevo instrumento de política territorial: la división del territorio en comarcas y la creación de un nivel de gobierno específico¹⁶.

Parece, por tanto, que la motivación del proceso tiene una doble inspiración: por un lado, la mejora de la eficiencia en la prestación de servicios, mediante “el acercamiento de su gestión a los ciudadanos” y al “hacer posible la pervivencia institucional, democrática y representativa de los pequeños municipios”; y, por otro lado, una imprecisa noción de equidad, traducida en términos de solidaridad y equilibrio territorial.

3.2. Las competencias de las comarcas

Para el logro de los objetivos que se les atribuyen, las comarcas deben recibir competencias de las administraciones que hasta ahora las detentaban. Para ello, la LCA (art. 9) prevé tres vías:

1. Transferencia o delegación de competencias de la comunidad autónoma.
2. Transferencia o delegación de competencias de las provincias.
3. Delegación de competencias de los municipios.

A continuación, analizamos las previsiones de la legislación autonómica con respecto a cada una de estas vías y las principales realizaciones habidas hasta el momento.

3.2.1. La transferencia de competencias de la comunidad autónoma

i) LAS COMPETENCIAS TRANSFERIDAS

Las materias competenciales que la comunidad autónoma se compromete a transferir a las comarcas se enumeran en el art. 8 LCA bajo el título de “competencias propias”. La

14. El preámbulo de la LCA no aporta ningún argumento, ni hace referencia a estudio alguno, en que apoyar la necesidad de esta descentralización; tampoco sobre las ventajas que la misma puede reportar.

15. En el preámbulo de la LCA se incluye el dato de que Aragón cuenta con 338 municipios de menos de 250 habitantes; de ellos, 111 con población inferior a los cien.

16. No se explica cómo la comarcalización va a contribuir al logro de este objetivo o por qué los niveles de gobierno previamente existentes no lo pueden hacer adecuadamente. Únicamente, en el preámbulo de la LCA, se dice que “la comarca puede ser el más adecuado y activo protagonista y gestor de las directrices de política territorial”.

Ley 23/2001, de 26 de diciembre, de Medidas de Comarcalización (LMC), completa esa relación, dando como resultado el siguiente listado de materias (art. 4.1 LMC):

1. Ordenación del territorio y urbanismo.
2. Transportes.
3. Protección del medio ambiente.
4. Servicios de recogida y tratamiento de residuos urbanos.
5. Sanidad y salubridad pública.
6. Acción social.
7. Agricultura, ganadería y montes.
8. Cultura.
9. Patrimonio cultural y tradiciones populares.
10. Deporte.
11. Juventud.
12. Promoción del turismo.
13. Artesanía.
14. Protección de los consumidores y usuarios.
15. Energía, promoción y gestión industrial.
16. Ferias y mercados comarcales.
17. Protección civil y prevención y extinción de incendios.
18. Enseñanza.
19. Otras materias conforme a la legislación sectorial vigente.

Además, podrán ejercer la iniciativa pública para la realización de actividades económicas de interés comarcal (art. 4.2 LMC).

Esta enumeración de materias permite apreciar la enorme amplitud y diversidad de políticas en las que la comunidad autónoma transfiere competencias a las comarcas. Sin embargo, para conocer si las competencias atribuidas son relevantes y adecuadas o no para su descentralización es preciso analizar su contenido, desarrollado en la LMC (arts. 5-22). Como resultado de ese análisis, hemos identificado seis tipos de competencias o facultades:

1. Competencias de promoción y fomento.
2. Competencias de programación y planificación.
3. Competencias de gestión directa de servicios públicos comarcales y coordinación de servicios prestados por otros agentes.
4. Competencias de cooperación con la administración autonómica en la prestación de servicios públicos.

5. Competencias de cooperación con la administración autonómica en la programación y planificación, en la elaboración de normas y en la tramitación de procedimientos administrativos.
6. Competencias de control del cumplimiento de la legislación y ejercicio de la potestad sancionadora.

El detalle de las competencias de cada tipo, ordenadas del mismo modo que aparecen en la LMC, puede verse en el cuadro 2¹⁷. Su repaso permite comprobar que la amplitud y diversidad de materias en las que pueden intervenir las comarcas va acompañada de una considerable dotación de facultades, con lo que la descentralización adquiere una notable profundidad¹⁸.

Para poder analizar con rigor la conveniencia o no de la descentralización de estas competencias sería preciso contar con mucha más información y con conocimientos técnicos singulares sobre cada una de ellas. No obstante, surgen serias dudas sobre que el ámbito de las consecuencias de algunas políticas sea comarcal y no regional. Así ocurre con algunos servicios de carácter ambiental (montes de utilidad pública, gestión forestal y espacios naturales protegidos) y con parte de las competencias de control del cumplimiento de la legislación relacionada con el medio ambiente y la salud pública. Además, hay competencias para las que no es posible establecer *a priori* cuál es el ámbito de sus consecuencias, no ya por falta de información, sino porque éste no depende de factores técnicos sino de factores estrictamente políticos asociados a la delimitación previa de las jurisdicciones (creación de una comunidad de intereses), como sucede con las competencias de promoción y fomento, de programación y planificación y de cooperación con la administración autonómica; con lo que las ventajas de su descentralización siempre pueden ser discutidas.

ii) EL PROCESO DE TRANSFERENCIA

El proceso de transferencia de las competencias que se han enumerado y de los servicios vinculados a ellas no presenta dificultades especiales, ya que depende de la

17. Es una relación que recoge de forma literal o resumida y adaptada, según las características de la redacción original de la LMC, el contenido que el legislador ha dado a las competencias comarcales. Cabe destacar que la redacción de la ley es extremadamente desigual según competencias y, en general, considerablemente reiterativa y confusa, lo que dificulta notablemente la tarea de análisis de las competencias. Además de las funciones detalladas en los arts. 5-22 de la LMC, que desarrollan las distintas materias competenciales, se han incluido las competencias especificadas al margen de tales materias en el art. 4. 2 de la LMC.

18. Las competencias de promoción y fomento están asociadas expresamente a la convocatoria de subvenciones y ayudas a los agentes privados con cargo a los presupuestos de la comarca; al margen de que la comunidad autónoma pueda igualmente hacerlo –en esas mismas materias– cuando lo considere oportuno (art. 23 LMC). Por otra parte, se contempla la posibilidad de que la comunidad autónoma atribuya a las comarcas competencias adicionales a las señaladas en la gestión de procedimientos administrativos (art. 24 LMC) y la posibilidad de que encomiende a las comarcas la gestión de servicios autonómicos (art. 12 LCA). También se establece el traspaso a las comarcas de los servicios de carácter supramunicipal prestados hasta ahora por municipios en virtud de convenio o encomienda de la comunidad autónoma cuyos fines sean coincidentes con las competencias de las comarcas (disposición adicional 4ª LMC). Por último, se reconoce a las comarcas la posibilidad de complementar y adaptar el sistema de infracciones y sanciones establecido en las leyes sectoriales (art 25. 2 LMC).

Cuadro 2: DETALLE DE LAS COMPETENCIAS ATRIBUIDAS A LAS COMARCAS EN LA LEY DE MEDIDAS DE COMARCALIZACIÓN

1. Competencias de promoción y fomento	Apoyo económico y administrativo a los municipios en el planeamiento, ejecución y gestión del régimen urbanístico; actividades culturales; patrimonio cultural; actividades artesanales; actividades deportivas; asociacionismo juvenil; actividad y oferta turística; actividad agraria; promoción y protección de la salud; actividades y usos tradicionales relacionados con el medio ambiente; formación, sensibilización social y participación ciudadana en las cuestiones ambientales; recogida selectiva y reciclado de residuos urbanos; actividad ferial; actividades de protección civil; nuevas inversiones y modernización del tejido industrial; minería no energética.
2. Competencias de programación y planificación	Iniciativa en la formulación de proyectos supramunicipales para actividades industriales y de servicios, equipamientos colectivos, infraestructuras y edificación de viviendas; declaración del interés supramunicipal de los proyectos que tengan por objeto regular la implantación territorial de las infraestructuras, dotaciones e instalaciones de interés social o utilidad pública; establecimiento de un marco de referencia para la formulación y ejecución de las distintas políticas sectoriales del Gobierno de Aragón y para la actividad urbanística de los municipios de la comarca; elaboración del Plan comarcal de acción social; elaboración y ejecución del Plan comarcal de equipamientos culturales; colaboración con los municipios en la redacción de planes especiales de protección de los conjuntos de interés cultural; elaboración y ejecución de Planes comarcales de construcción y modernización de instalaciones y equipamientos deportivos; planificación y ejecución de actuaciones en materia de infraestructuras turísticas y oficinas de turismo; aprobación y ejecución de inversiones en materia de abastecimiento, saneamiento y depuración de aguas residuales; redacción de un Plan comarcal de protección civil y de los Planes especiales correspondientes a los riesgos específicos de la comarca; ordenación y establecimiento de las Áreas de Transporte.
3.1. Competencias de gestión directa de servicios públicos comarcales	Iniciativa pública para la realización de actividades de interés comarcal; oficina de consulta y asesoramiento urbanístico; centros sociales; archivos; museos; Servicio Comarcal de Deportes; infraestructuras turísticas; montes de utilidad pública; gestión forestal; vías pecuarias; escuelas infantiles; servicio de transporte escolar para centros públicos; ayudas y becas para la gratuidad del transporte escolar; servicio de comedor escolar en centros públicos; abastecimiento, saneamiento y depuración de aguas residuales urbanas; espacios naturales protegidos, incluidos los que integren la red Natura 2000; cotos de caza y pesca; sistema de recogida selectiva de residuos urbanos para municipios menores de 5.000 habitantes; infraestructuras y equipos de eliminación de residuos urbanos; oficina de información al consumidor; registro de asociaciones de consumidores; asistencia técnica y asesoramiento a las empresas; servicios de transporte por cable.
3.2. Competencias de coordinación de servicios prestados por otros agentes	Gestión de los conciertos, subvenciones y convenios de colaboración en materia de acción social; coordinación de las políticas sobre patrimonio etnográfico; coordinación de los usos de las residencias, albergues y campamentos juveniles; coordinación de la red de oficinas de turismo; coordinación de la actividad de las infraestructuras de servicios turísticos; gestión de auxilios y ayudas a los municipios para obras del ciclo hidráulico; coordinación de la actividad de las oficinas de información al consumidor; regulación de la participación de los consumidores y usuarios en los servicios públicos vinculados a la actividad de la comarca; coordinación de las Áreas de Transporte.
4. Competencias de cooperación con la	Participación en la gestión de las obras de infraestructura y de los servicios públicos incluidos en los programas de ordenación y promoción de recursos agrarios de montaña; colaboración en la gestión de carreteras; gestión y coordinación de servicios y prestaciones sociales; colaboración en la ejecución de programas de conservación y difusión del patrimonio cultural aragonés; colaboración en la elaboración de planes sobre artesanía;

<p>administración autonómica en la prestación de servicios públicos</p>	<p>desarrollo de las directrices autonómicas para la ordenación de la actividad turística; cooperación en actividades, servicios, asesoramiento e investigación agraria; colaboración en la gestión de la formación permanente de adultos, escuelas-taller y talleres ocupacionales; colaboración en la gestión del canon de saneamiento; colaboración en la lucha contra la erosión, en la prevención de la contaminación atmosférica, en la conservación de los recursos piscícolas y cinegéticos y en la tramitación de licencias para su aprovechamiento; colaboración en la ejecución de los programas autonómicos de gestión de residuos (urbanos, inertes y de origen animal), incluido el sellado de vertederos incontrolados y el reciclado de los residuos; colaboración en la organización y funcionamiento de ferias; colaboración en la prevención y lucha contra los incendios forestales; colaboración en la promoción del ahorro, la eficiencia energética y el desarrollo de energías renovables; colaboración en la formación y difusión en materia de uso racional de la energía.</p>
<p>5. Competencias de cooperación con la administración autonómica en la programación y planificación, en la elaboración de normas y en la tramitación de procedimientos administrativos</p>	<p>Participar en la elaboración de los programas de ordenación y promoción de recursos agrarios de montaña; participar en la elaboración de las directrices territoriales de alcance comarcal; informar las Normas Subsidiarias Provinciales en materia de urbanismo; informar los proyectos supramunicipales que tengan por objeto regular la implantación territorial de infraestructuras, dotaciones e instalaciones de interés social o utilidad pública; participar en los proceso de información y audiencia pública para la formación del planeamiento municipal, la realización de evaluaciones de impacto ambiental y los análisis de impacto territorial de actividades económicas y sociales; suministrar previsiones y criterios básicos para la formulación de las políticas sectoriales y territoriales de la comunidad autónoma; participar en la elaboración del Plan de carreteras de la comunidad autónoma e informar en los proyectos técnicos para su desarrollo; emitir informe en la tramitación de los procedimientos de autorización, apertura, modificación o cierre de centros sociales; participar en la elaboración del Plan general de instalaciones deportivas; emitir informe sobre la declaración de fiestas de interés turístico; analizar las necesidades de la oferta educativa; participar en la elaboración de planes y programas materia de residuos; participar en la elaboración de la planificación sobre los mercados; emitir informe en los procedimientos de autorización de actividades feriales; emitir informe en los expedientes tramitados en aplicación de la legislación de conservación de la energía; proporcionar información y criterios para los programas autonómicos de promoción industrial; emitir informe en las solicitudes de otorgamiento de derechos mineros; colaborar en la elaboración de estudios sobre desarrollo industrial de la comarca; emitir informe en los procedimientos sobre el transporte público interurbano; participar en la planificación y programación del transporte por cable; emisión de informe en los procedimientos de planificación del transporte por ferrocarril.</p>
<p>6. Competencias de control del cumplimiento de la legislación</p>	<p>Protección de la legalidad urbanística; control de las condiciones mínimas que han de reunir los servicios y establecimientos sociales; control de las infraestructuras turísticas públicas; control sanitario de explotaciones ganaderas y del movimiento pecuario intracomarcal; control sanitario del medio ambiente relativo a la contaminación atmosférica, abastecimiento de aguas, saneamiento de aguas residuales, residuos urbanos y residuos peligrosos; control sanitario de industrias, actividades y servicios, transportes, ruidos y vibraciones; control sanitario de edificios y lugares de vivienda y convivencia humana; control sanitario de la distribución y suministro de alimentos, bebidas y otros productos de consumo humano; control sanitario de los cementerios y de la sanidad mortuoria; inspección y control de los servicios de abastecimiento, saneamiento y depuración de aguas residuales; control de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas; autorización para la realización de actividades de valorización de residuos; vigilancia y control de la aplicación de la normativa vigente en materia de residuos urbanos; control y supervisión financiera de las actividades feriales; control sanitario de los certámenes ganaderos; inspección y análisis de los bienes y servicios; control de la aplicación de la legislación vigente en materia de consumo; funciones de policía, inspección y sanción en los servicios de transporte por cable.</p>

voluntad del ejecutivo autonómico, que ha sido promotor del proceso de comarcalización (salvo cambio de criterio en próximas legislaturas). Está previsto que se realice a través de decretos del Gobierno de Aragón de transferencia de funciones y traspaso de servicios de la comunidad autónoma a cada una de las comarcas, en los cuales se deben recoger el resultado de los acuerdos alcanzados en las comisiones mixtas de transferencias (art. 26 y 29 LMC). Es de destacar al respecto el reducido tiempo que viene transcurriendo en la práctica entre la ley de creación de cada comarca y el correspondiente decreto de transferencias, ya que, con la salvedad de los primeros decretos aprobados en febrero de 2002, no excede de los seis meses, y aun en ocasiones menos de tres¹⁹.

Aunque en el preámbulo de la ley se señala a las comisiones mixtas como mecanismo para flexibilizar el modelo de comarcalización, al poder ajustar las competencias “a la capacidad y necesidades de cada comarca”, el contenido de los decretos aprobados hasta ahora es casi idéntico para todas las comarcas.

Así, la relación de materias competenciales transferidas es siempre la misma. Concretamente, en la actual primera fase del proceso de descentralización se han transferido únicamente las competencias referidas a ocho materias, en tanto que el resto se prevé hacerlo en dos fases posteriores una vez esta primera esté consolidada. Estas materias son: acción social; cultura; patrimonio cultural y tradiciones populares; deporte; juventud; promoción del turismo; servicios de recogida y tratamiento de residuos urbanos; protección civil y prevención y extinción de incendios. La descripción de las funciones que se transfieren y los servicios que se traspasan dentro de cada materia es también la misma, recurriéndose a una fórmula bien sencilla: la referencia expresa al artículo de la LMC en el que se especifican las competencias comarcales de la materia correspondiente²⁰.

También es igual en todos los decretos el contenido referente a la designación de los órganos que se transfieren (ninguno), la relación del personal que se transfiere (ninguno), el inventario de los bienes, derechos y obligaciones que se transfieren (se pospone su detalle) y la determinación de las concesiones y los contratos administrativos afectados por la transferencia (se pospone su detalle).

Las diferencias se producen únicamente en algunos aspectos inevitablemente singulares para cada comarca: la fecha efectiva de traspaso de las funciones y la valoración de los servicios traspasados. Se comprueba, así, que la armonización del proceso de descentralización, resultado de la aprobación y aplicación de la LMC, es completa.

19. Al término del mes de enero de 2003 se habían publicado los decretos de transferencia a 21 de las 26 comarcas constituidas legalmente.

20. No obstante, los decretos aprobados desde finales de septiembre de 2002, incorporan la novedad de que se detallan las tareas y actuaciones que, en materia de acción social y de promoción del turismo, corresponden en exclusiva a las comarcas o la comunidad autónoma y las que son compartidas entre ambos niveles de gobierno. Con ello se da respuesta a las necesidades de mayor concreción en el reparto de competencias puestas de manifiesto en los primeros meses de funcionamiento de las comarcas. Está previsto que los decretos aprobados con antelación a esa fecha se modifiquen para incluir igualmente ese detalle, así como extender la fórmula a otras materias transferidas.

En cuanto al ritmo del proceso de transferencia, parece que en esta primera fase se ha optado por transferir las materias que incluyen las competencias menos complejas de gestionar y más claramente relacionadas con la actividad de las entidades locales previamente existentes (muy en particular las mancomunidades), dejando para siguientes fases el resto. Sin duda, constituye un criterio que parece adecuado para el momento del nacimiento de las instituciones comarcales. No obstante, a pesar de esta supuesta prudencia en la selección, no se ha conseguido evitar completamente el recurso a la encomienda de gestión a la administración autonómica de determinados servicios ya transferidos a las comarcas, según lo previsto en la disposición adicional octava de la LMC, lo que indica que en algunos aspectos las comarcas no se encontraban preparadas para asumir determinadas tareas²¹. La cuestión clave al respecto sería dilucidar si se trata de una inadecuación temporal entre la tarea encomendada y la capacidad de gestión de las comarcas o, por el contrario, una inadecuación estructural, fruto de un reparto de competencias ineficiente.

Lo más singular de este proceso de descentralización es que no se transfiere ningún medio personal y que la identificación de los bienes, derechos y obligaciones vinculados al traspaso queda pendiente para una fase posterior, al tiempo que se da una valoración global del coste de los servicios traspasados. De este modo, parece que realmente se produce la transferencia de funciones y servicios, pero no el traspaso de los medios adscritos a su ejercicio y gestión (órganos, personal y bienes), por lo que la valoración que se hace de los servicios traspasados a cada comarca tiene una base exclusivamente teórica. De hecho, esta valoración no se hace en el seno de la comisión mixta de transferencias, sino que se obtiene directamente de aplicar a los valores incluidos en el anexo de la LMC los criterios de reparto entre comarcas estipulados en su art. 45, tal como se prevé en el art. 44; criterios generales idénticos para todas las materias competenciales y que, por tanto, no tienen en cuenta la situación de partida de cada servicio en cada una de las comarcas²².

3.2.2. La transferencia o delegación de competencias de las provincias y los municipios

i) LAS PREVISIONES Y SUS CONDICIONANTES

Al contrario de lo visto respecto a la transferencia de competencias de la comunidad autónoma, el avance por las otras dos vías previstas para dar contenido competencial a las comarcas está absolutamente condicionado por el reconocimiento constitucional de la autonomía de municipios y provincias y por las limitaciones emanadas de la legislación estatal que regula las competencias de estos entes locales²³. Así se reconoce explí-

21. Hasta la fecha, han encomendado la gestión de la actividad de inspección turística a la comunidad autónoma 13 de las 21 comarcas que han recibido el traspaso de funciones y servicios (tal encomienda no ha llevado aparejada la correspondiente transferencia de financiación de la comarca a la comunidad autónoma para hacer frente a los costes que acarrea, lo que, sin duda, constituye una incongruencia del sistema de encomienda). Se trata de una materia no prevista explícitamente en la citada disposición adicional, ya que la actividad no requiere para su ejecución de personal técnico, aunque sí de cierta cualificación y, sobre todo, de experiencia.

22. La valoración del coste de las competencias y los criterios de reparto de la financiación destinada a darles cobertura se analizan con detenimiento en el último epígrafe del trabajo.

23. La legislación estatal que recoge las competencias de los municipios y provincias se sustancia principalmente en la Ley 7/85, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL).

citamente por el legislador cuando, al término de la enumeración de las competencias propias de las comarcas, se añade “sin perjuicio de las competencias del Estado, de la Comunidad Autónoma de Aragón y, en particular, de las competencias de los municipios” (art. 4.3 LMC). En coherencia, las referencias a las entidades locales preexistentes por parte de la legislación comarcalizadora son realmente escasas.

Con respecto a las provincias, sólo se señala que el Gobierno de Aragón “impulsará la transferencia” de las competencias que fuesen apropiadas para su gestión por las comarcas, y se cita expresamente la gestión del Plan Provincial de Obras y Servicios; además se hace referencia a que “las competencias de asistencia a los municipios de las diputaciones provinciales y las comarcas (...) deberán ejercitarse en colaboración suscribiendo ambas entidades, a estos efectos, los correspondientes convenios” (disposición adicional sexta LMC)²⁴. Pero, a pesar del impulso autonómico, todo queda al albur de la buena disposición de las diputaciones y de la capacidad de entendimiento entre éstas y el gobierno regional y los consejos comarcales.

En cuanto a los municipios, sólo se indica que “podrán delegar competencias” en las comarcas (disposición adicional séptima LMC). Con lo que, de nuevo, el avance por esta vía no depende de la voluntad del legislador autonómico sino de los propios municipios. La legislación comarcalizadora sólo abunda en las condiciones que se tienen que dar para que esa delegación se pueda producir. Al respecto parece que caben dos supuestos: que las competencias estén referidas a “actuaciones de interés comarcal y supramunicipal” o que “su ejercicio resulte difícil para el municipio y razones de economía y eficacia así lo aconsejen” (art. 9.3 LCA). Así se posibilita la delegación a las comarcas de los servicios mínimos que la legislación local establece que deben prestar los municipios, cuando éstos se vean incapaces de prestarlos y siempre que cuenten con la previa dispensa de la obligación de prestarlos otorgada por la comunidad autónoma (art. 11.2 LCA y disposición adicional séptima LMC). Además, al margen de la delegación de competencias, caben todas las posibilidades imaginables para la cooperación entre municipios y comarcas, como entre cualesquiera otras administraciones públicas²⁵.

De la relación de las comarcas con los municipios, llama la atención el hecho de que las comarcas están llamadas a ocupar un espacio ocupado previamente, en buena parte, por otras entidades locales. Si se repasa la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), estatal, o la autonómica Ley de Administración Local de Aragón (LALA), se observa que las diputaciones provinciales tienen como competencias esenciales que justifican su propia existencia: la prestación de servicios supramunicipales, la asistencia y cooperación a los municipios y la salvaguarda de la prestación de los servicios municipales obligatorios (art. 36 LRBRL y art. 65-71 LALA). También están las mancomuni-

24. Téngase en cuenta que la LCA señala en su art. 11: “Sin perjuicio de las competencias que en este ámbito correspondan a las provincias, cada comarca podrá crear un servicio de cooperación y asistencia dirigido a prestar asesoramiento a los municipios que lo soliciten en materia jurídico-administrativa, económica y financiera y de obras y servicios”.

25. “Las comarcas podrán establecer convenios con los municipios de su ámbito para la cooperación en cualquier materia de interés común” (art. 11.4 LCA). La creación del, previamente citado, servicio de cooperación y asistencia dirigido a prestar asesoramiento a los municipios no es más que una posibilidad entre otras diversas.

dades de municipios, como entidades locales formadas por la libre asociación de municipios para la ejecución en común de obras o la prestación de servicios de su competencia (art. 44 LRBRL y art. 77-78 LALA) y que, por tanto, constituyen un instrumento funcional en manos de los municipios para hacer frente, sobre todo, a dificultades originadas por la insuficiencia o la inadecuación de su tamaño (elevado coste unitario de prestación de los servicios que resulta insostenible para el municipio).

Con todo ello, se pone de manifiesto un problema de gran relevancia que afecta al proceso de comarcalización: la incertidumbre respecto de que la delegación de competencias por parte de los municipios y la descentralización de competencias desde las provincias se produzca. En caso de no lograrse, se habrá creado un nuevo nivel local de gobierno que, aunque asume competencias de la comunidad autónoma, se solapa en sus funciones con las mancomunidades de municipios y las provincias y no resuelve las disfunciones preexistentes en la prestación de servicios en el ámbito local, con lo que se corre el riesgo de que el sector público aragonés pierda eficiencia²⁶.

ii) LAS REALIZACIONES

Consciente sin duda de estos riesgos, el legislador ha adoptado las medidas precisas para asegurar que las comarcas asumen competencias municipales. En concreto, se establece el traspaso “forzoso” a las comarcas de las funciones y servicios prestados previamente por las mancomunidades de municipios “cuyos fines sean coincidentes con las competencias que las comarcas asuman efectivamente como consecuencia de los procesos de transferencia” de la comunidad autónoma (art. 37.1 LMC). De este modo, el camino recorrido previamente y de forma autónoma por los municipios en aras de una mayor eficiencia en la prestación de servicios se constituye en punto de partida para el inicio de la andadura de las comarcas, poniéndose punto final a la experiencia de cooperación voluntaria de municipios. El modo de asegurar la disolución de estas mancomunidades es suspenderles la recepción de las subvenciones o ayudas otorgadas por la comunidad autónoma, ya que a partir de la constitución de la comarca se le asignan automáticamente a ésta²⁷.

La eficacia de estas medidas es enorme, dada la gran implantación de las mancomunidades de municipios, como se desprende de los datos que aporta el censo de entidades locales referido al año 2001, según el cual en Aragón operaban 87 man-

26. Sobre los aspectos principales del actual debate en torno a la reforma del sector público local español, aunque centrado especialmente en el sistema de financiación, puede verse el número monográfico de la revista *Papeles de Economía Española* publicado en 2002.

27. “Las comarcas sucederán a las mancomunidades como sujetos públicos titulares de las funciones mancomunadas y, por ello, se precederá al traspaso por las mancomunidades a las comarcas de las correspondientes funciones y servicios y de los medios adscritos a su gestión. Se entenderá que, entre esos medios, figuran las transferencias para gastos corrientes e inversiones concedidas por el Gobierno de Aragón y por otras Administraciones públicas para la financiación de los servicios mancomunados.” (art. 37.1a LMC). Los decretos de transferencia de funciones y servicios de la comunidad autónoma a las comarcas recogen, en el último de sus apartados, el plazo máximo de realización del traspaso, tal como prevé el art. 37.2 LMC, siendo la tónica general fijarlo entre tres y dieciocho meses.

comunidades que se ocupaban de una amplísima diversidad de servicios²⁸. El importante papel desempeñado por las mancomunidades en la actual primera fase del proceso de edificación de las comarcas se aprecia claramente en el contenido de los decretos de transferencia de competencias de la comunidad autónoma a las comarcas, ya que el grueso de las funciones y servicios transferidos (acción social, cultura, deporte, juventud, promoción del turismo, servicios de recogida y tratamiento de residuos urbanos y protección civil) son equivalentes a los prestados por las mancomunidades²⁹.

De hecho, la temprana toma de conciencia por parte del gobierno de Aragón de que el éxito del proceso de comarcalización dependía estratégicamente de la implicación de las entidades locales previamente existentes se tradujo en la puesta en marcha del denominado Programa de Política Territorial dentro del presupuesto de la comunidad autónoma. Este programa se desarrolló mediante convenios de colaboración entre el gobierno regional, las diputaciones provinciales, las mancomunidades y los municipios aragoneses “para la ejecución de actuaciones de interés supramunicipal” en cada delimitación comarcal, negociados y rubricados con antelación a la constitución de comarca alguna y a la aprobación de la LMC³⁰. Su finalidad inmediata en el ejercicio 2000 es la financiación de inversiones y, en los siguientes, además, la financiación de los gastos corrientes derivados de las inversiones previamente ejecutadas y del funcionamiento de las mancomunidades implicadas. Sin embargo, la finalidad última –explicitada en los propios convenios– es impulsar la puesta en marcha y desarrollo del proceso de comarcalización de Aragón.

De este modo, mediante la inyección a los ayuntamientos y mancomunidades de un considerable volumen de financiación, se consigue motivar, reunir y articular a las entidades locales para dar inicio a un proceso que había permanecido estancado desde la aprobación de la LDCA, en 1996³¹. La LMC no hace sino aprovechar es-

28. Véase Dirección General de Fondos Comunitarios y Política Territorial (2002). El censo aragonés de mancomunidades puede consultarse en la base de datos del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales a través de Internet; en enero de 2003 registraba un total de 92 mancomunidades.

29. Uno de los escasos servicios característicos de las mancomunidades que ha quedado al margen de esta primera etapa del proceso de construcción de las comarcas es el abastecimiento de agua a los municipios, ya que las competencias en materia de protección del medio ambiente, en que la LMC encuadra este servicio, no han sido transferidas a las comarcas, debido, posiblemente, a su gran diversidad y complejidad.

30. La constitución de los grupos de trabajo para preparar los convenios, integrados por los representantes de todas las entidades implicadas, data de finales de 1999, y la firma de los convenios –uno por delimitación comarcal establecida en la LDCA– se produce a lo largo de 2000.

31. La financiación aportada a los convenios ascendió a 6.096 millones de pesetas en el año 2000; a 3.650 millones, en 2001; y a 3.064 millones, en 2002, siendo el gobierno regional el principal contribuyente. Las diputaciones provinciales participan en los convenios como financiadoras, aunque su aportación se limita al año 2000, por importe de 1.978 millones de pesetas. A pesar de todo, lo más relevante de la participación de las diputaciones es que firman un convenio de colaboración con el gobierno regional para impulsar la puesta en marcha del proceso de comarcalización. En el año 2000 los convenios de colaboración fueron suscritos por 673 ayuntamientos (el 92% del total) y 59 mancomunidades, estando directamente implicados en la ejecución de las inversiones 81 ayuntamientos y 48 mancomunidades.

tos incentivos para asegurar la culminación satisfactoria del proceso de comarcalización, ya que la financiación del Programa de Política Territorial se transfiere automáticamente a la comarca en cuanto ésta se ha constituido (art. 42.1 y 42.2); de tal modo que las mancomunidades que pudieran quedar al margen de la comarcalización pierden el acceso a esta vía de financiación.

3.3. El tamaño de las comarcas

3.3.1. El proceso de delimitación comarcal

El tamaño de las comarcas depende directamente del número y del tamaño de los municipios que, como resultado de su proceso de delimitación y creación, integran cada una de ellas. Según la LCA, “el territorio de cada comarca, (...) 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” (art. 4.1). Es decir, el proceso de delimitación comarcal prescinde de criterios técnicos, como el principio de equivalencia fiscal y las economías de escala, y se reduce a criterios políticos asociados a una imprecisa idea de identidad colectiva, pero sin que aparentemente se haya constatado que ésta da lugar a preferencias diferenciadas en los ámbitos competenciales afectados por la comarcalización.

En coherencia con esta filosofía, se parte de una propuesta de delimitación hecha por el gobierno regional, pero que se somete a consulta de las entidades locales aragonesas y posteriormente, “a la vista del resultado” de la misma, se convierte en proyecto de ley (disposición adicional segunda LCA). Tal consulta se efectuó a lo largo de 1995 y el proceso de delimitación se cerró, inicialmente, con la Ley de Delimitación Comarcal de Aragón (LDCA) aprobada a finales de 1996, mediante la que los municipios aragoneses se agrupan en treinta y tres comarcas³².

Tomando como base esta delimitación, se inició el proceso de creación de las comarcas de acuerdo con lo estipulado en la LCA (art. 5-7), hasta culminar en la aprobación por las Cortes de Aragón de las respectivas leyes de creación (hasta la fecha se han aprobado las leyes de creación de veintiséis comarcas). Lo singular del proceso es que la delimitación comarcal puede verse modificada a lo largo del mismo, y de hecho así ha sido, ya que, aunque se mantienen las treinta y tres comarcas de la LDCA (no puede incrementarse su número), las distintas leyes de creación han ido introduciendo diversos cambios en su delimitación, además de modificaciones en su denominación.

Estos cambios han sido posibles porque la LMC así lo prevé expresamente³³. Pero se han hecho realidad porque el proceso de creación se basa en la iniciativa de los muni-

32. Ley 8/1996, de 2 de diciembre. En el preámbulo de esta ley se indica que “la propuesta sometida a consulta partió de distintos trabajos, estudios y antecedentes sobre el tema”, pero no han sido publicados. Igualmente, en el preámbulo de las leyes de creación se hace referencia a “estudios documentados” que justifican la creación de la comarca “fundamentada en la existencia de vínculos territoriales, históricos, económicos, sociales y culturales entre los municipios (...), en la conveniencia de la gestión supramunicipal de los servicios que van a prestar y en su viabilidad económica”, pero tampoco han sido hechos públicos hasta la fecha.

33. “La denominación y delimitación territorial de las comarcas será aquella que se contenga en su Ley de creación, entendiéndose, en su caso, modificada la denominación y descripción territorial que se contenga en la Ley 8/1996, de 2 de diciembre, de Delimitación Comarcal de Aragón” (art. 3 LMC).

cipios que van a integrar la comarca o, cuando menos, debe contar finalmente con su aprobación cuando la iniciativa parte de una mancomunidad de interés comarcal³⁴ o del propio gobierno regional. También ha influido en ello el que, en la práctica, se haya buscado la aceptación expresa de cada municipio para ser incluido en una u otra demarcación, a pesar de que no se requiere la unanimidad³⁵.

De este modo, las preferencias locales, emanadas a través de las decisiones de los correspondientes ayuntamientos, han desempeñado un importante papel en todas las fases del proceso de delimitación comarcal de Aragón y, por tanto, en la fijación del tamaño de las comarcas aragonesas. En contrapartida, el gobierno regional ha tenido el control sobre la decisión última, tanto en la delimitación de partida plasmada en la LDCA, como en la delimitación consagrada en cada ley de creación (art. 7 LCA). Ahora bien, con la información de que disponemos no resulta posible discernir en qué medida han pesado más los criterios locales o los regionales; aunque parece que la voluntad regional ha sido la dominante en la delimitación inicial y la voluntad de los municipios lo ha sido en la delimitación final.

3.3.2. El resultado del proceso de delimitación comarcal

El resultado del proceso de delimitación ha sido la configuración de un mapa comarcal de Aragón con jurisdicciones de muy reducido tamaño medio y con grandes diferencias de tamaño entre ellas, tal como puede verse en los siguientes cuadros 3 y 4.

En el cuadro 3 se exponen los datos de algunas de las principales variables expresivas del tamaño absoluto de las comarcas, en concreto las referidas al número de municipios, la población, la superficie y la renta bruta disponible (RBD); además, se incluyen dos variables derivadas de las anteriores y que expresan rasgos estructurales de las comarcas: la densidad de población y la renta bruta disponible per cápita³⁶. En el cuadro 4 se exponen, para las mismas variables, los datos en términos relativos al total de Aragón. Para ayudar a su interpretación, en la parte inferior de los cuadros se presenta un conjunto de estadísticos que resumen las características principales de cada variable; en concreto, dos medidas de posición central, la media y la mediana, y dos de dispersión, la desviación típica y el coeficiente de variación³⁷.

34. Sobre las mancomunidades de interés comarcal, véase art. 86 LALA.

35. Para adoptar la iniciativa por parte de los municipios se exige “un número de municipios no inferior a las dos terceras partes de los que deban constituir la comarca y que representen dos tercios del censo electoral del territorio correspondiente” (art. 6.1a LCA). En caso de que la iniciativa parta de una mancomunidad o, excepcionalmente, del gobierno de Aragón se requiere que no exista oposición expresa de las dos quintas partes de los municipios que, a su vez, representen la mitad, al menos, del censo electoral del territorio correspondiente (art. 6.6 LCA).

36. Una consecuencia indeseable de la prolongación del proceso de delimitación comarcal más allá de la aprobación de la LDCA –la delimitación no puede darse por completada mientras queden pendientes de constitución dos o más comarcas que sean limítrofes– es la confusión que provoca en el manejo de datos estadísticos, ya que coexisten datos referidos a distintas delimitaciones. Debe hacerse notar que este problema puede persistir, una vez se complete el proceso, en la medida en que se recurra a datos históricos, si no se tiene buen cuidado en adaptarlos.

37. El significado preciso de estas medidas puede verse en cualquier manual de estadística descriptiva.

Cuadro 3: TAMAÑO ABSOLUTO DE LAS COMARCAS ARAGONESAS

Código INE	Denominación (*)	Núm. de municipios	Población (Habitantes)	Superf. (Km ²)	Densid. (Hab./Km ²)	Renta Bruta Disponib. (**)	
						total (miles E)	per cáp. (E)
1	La Jacetania.....	20	16.876	1.858	9,1	144.598	8.582
2	Alto Gállego.....	8	11.955	1.360	8,8	110.178	8.923
3	Sobrarbe.....	19	6.833	2.203	3,1	54.674	8.047
4	La Ribagorza.....	34	11.944	2.460	4,9	91.726	7.559
5	Cinco Villas.....	29	31.978	3.025	10,6	252.287	7.803
6	Hoya de Huesca.....	42	59.965	2.563	23,4	645.848	10.737
7	Somontano de Barbastro.....	29	22.164	1.167	19,0	183.747	7.759
8	Cinca Medio.....	9	22.125	577	38,4	174.528	7.866
9	La Litera.....	14	18.586	734	25,3	151.323	7.908
10	Los Monegros.....	31	21.207	2.764	7,7	148.258	7.539
11	Bajo Cinca/ Baix Cinca.....	11	22.336	1.420	15,7	175.039	7.648
12	Tarazona y el Moncayo.....	16	14.208	452	31,4	106.169	7.259
13	Campo de Borja.....	18	14.276	691	20,7	105.345	7.224
14	Aranda.....	13	7.996	561	14,3	54.142	6.587
15	Ribera Alta del Ebro.....	17	22.109	416	53,1	163.031	7.497
16	Valdejalón.....	17	22.822	933	24,5	161.883	7.484
17	Zaragoza.....	20	651.622	2.289	284,7	6.124.914	9.226
18	Ribera Baja del Ebro.....	10	9.516	990	9,6	75.163	8.217
19	Caspe.....	6	12.741	997	12,8	108.651	7.262
20	Comunidad de Calatayud.....	67	39.834	2.518	15,8	313.945	7.604
21	Campo de Cariñena.....	14	10.068	772	13,0	75.547	7.408
22	Campo de Belchite.....	15	5.610	1.044	5,4	41.061	6.915
23	Bajo Martín.....	9	7.415	795	9,3	60.125	7.344
24	Campo de Daroca.....	35	6.749	1.118	6,0	53.116	7.365
25	Calamocha.....	40	13.877	1.932	7,2	112.527	7.478
26	Cuencas Mineras.....	30	9.696	1.408	6,9	87.219	7.636
27	Andorra-Sierra de Arcos.....	9	11.172	675	16,5	101.066	8.753
28	Bajo Aragón.....	20	26.413	1.304	20,3	234.148	7.812
29	Teruel.....	48	43.157	2.877	15,0	394.438	8.921
30	Maestrazgo.....	15	3.621	1.204	3,0	19.403	7.341
31	Albaracín.....	23	4.476	1.329	3,4	34.576	7.258
32	Gudar-Javalambre.....	24	7.772	2.352	3,3	57.282	7.172
33	Matarraña/ Matarranya.....	18	8.634	933	9,3	51.185	7.042
<i>Aragón</i>	<i>Total.....</i>	<i>730</i>	<i>1.199.753</i>	<i>47.719</i>	<i>25,1</i>	<i>10.667.142</i>	<i>8.702</i>
	<i>Media.....</i>	<i>22</i>	<i>36.356</i>	<i>1.446</i>	<i>22,8</i>	<i>323.247</i>	<i>7.793</i>
	<i>Mediana.....</i>	<i>18</i>	<i>13.877</i>	<i>1.204</i>	<i>12,8</i>	<i>108.651</i>	<i>7.559</i>
	<i>Desviación típica.....</i>	<i>13</i>	<i>109.433</i>	<i>773</i>	<i>47,5</i>	<i>1.032.615</i>	<i>791</i>
	<i>Coficiente de variación (%).....</i>	<i>59</i>	<i>301</i>	<i>53</i>	<i>209</i>	<i>319</i>	<i>10</i>
<i>Aragón sin comarca de Zaragoza</i>	<i>Total.....</i>	<i>710</i>	<i>548.131</i>	<i>45.430</i>	<i>12,1</i>	<i>4.542.228</i>	<i>8.084</i>
	<i>Media.....</i>	<i>22</i>	<i>17.129</i>	<i>1.420</i>	<i>14,6</i>	<i>141.945</i>	<i>7.748</i>
	<i>Mediana.....</i>	<i>18</i>	<i>13.309</i>	<i>1.185</i>	<i>11,7</i>	<i>107.410</i>	<i>7.549</i>
	<i>Desviación típica.....</i>	<i>13</i>	<i>12.264</i>	<i>771</i>	<i>10,9</i>	<i>122.028</i>	<i>761</i>
	<i>Coficiente de variación (%).....</i>	<i>60</i>	<i>72</i>	<i>54</i>	<i>75</i>	<i>86</i>	<i>10</i>

(*) Denominación y delimitación a fecha 11-11-2002. Las comarcas constituidas con posterioridad pueden haber sufrido cambios en su denominación y en su delimitación.

(**) La RBD total está referida a 1995, expresada en euros de ese año y corresponde a la delimitación comarcal de la LDCA (no coincide exactamente con la de 11-11-2002). La RBD per cápita está estimada con la población existente en 1995 en las delimitaciones comarcales de la LDCA.

Fuente: INE, Revisión Padronal a 1-1-2001 (población); Instituto Geográfico Nacional (superficie); Aznar y Aparicio, 2000 (renta bruta disponible en 1995).

En términos medios, una comarca aragonesa está compuesta por 22 municipios, con una superficie de 1.446 Km², una población de 36.356 habitantes y una RBD de 323,2 millones de euros (cuadro 3). *A priori*, si se atiende al número de habitantes, que es la variable más relevante, y a la RBD podría considerarse como un tamaño adecuado para una entidad local; aunque la superficie parece excesiva y resulta desproporcionada con relación a la población.

Sin embargo, la media tiene poco que ver con la realidad de las comarcas aragonesas. El primer indicio al respecto lo proporciona la gran distancia existente entre el valor de la media y el de la mediana para algunas de las variables. La confirmación viene dada por los elevados valores de la desviación típica, que da la medida de la distancia estándar entre el conjunto de datos y la media: 13 municipios, 109.433 habitantes, 773 Km² y 1.032,6 millones de euros; enormes desviaciones si se ponen en relación con la media, como hace el coeficiente de variación. Así, la dispersión es superior al 50 % del valor de la media en todos los casos, sobresaliendo con variaciones aún mayores, por encima del 300 %, la población y la RBD.

Ante la evidente existencia de datos atípicos o extremos –muy grandes o muy pequeños con respecto al resto–, ninguna medida puede considerarse representativa del conjunto, pero la mediana lo es más que la media. Por ello, tiene interés fijarse en las características de la comarca que divide en dos partes iguales a la totalidad, es decir, la que deja a un lado las 16 mayores y a otro las 16 menores: está compuesta por 18 municipios, con una superficie de 1.204 Km², una población de 13.877 habitantes y una RBD de 108,7 millones de euros. Como se ve, el tamaño ya no es tan “interesante” para las variables población y RBD como el reflejado por la media, y, dado que la mitad de las comarcas están por debajo de este tamaño, cabe empezar a preocuparse por su adecuación para hacerse cargo de las competencias que les han sido atribuidas.

Si se excluye la comarca de Zaragoza, la dispersión de las variables población y RBD se reduce sustancialmente, aunque sigue siendo elevada (en torno al 80 % del valor de la media). Como es lógico, ahora la media se aproxima sustancialmente a la mediana como consecuencia de la drástica reducción de aquella, pero, en contrapartida –y esto es lo más destacable–, la comarca representativa del Aragón no metropolitano se hace aún más pequeña.

El cuadro 4, que atiende a los datos expresados en términos relativos al total de Aragón, facilita la comprensión intuitiva de la disparidad de tamaños y del predominio de los tamaños reducidos. La comarca media sería la que representa un 3,03 % del total, sea cual sea la variable considerada; pero, como se ha indicado, esto no se corresponde con la realidad. La comarca mediana, más representativa, integra en su seno al 2,5 % de los municipios y de la superficie, al 1,2 % de la población y el 1 % de la RBD. Como se ve, participaciones muy reducidas, especialmente en la población y en la RBD, y más si se tiene en cuenta el ya de por sí reducido tamaño demográfico y económico de Aragón.

3.3.3. Los posibles efectos del tamaño sobre la eficiencia

Es difícil ir más allá de la aproximación descriptiva que se acaba de hacer al tamaño de las comarcas y entrar a valorar su adecuación a cada una de las competencias

Cuadro 4. TAMAÑO RELATIVO DE LAS COMARCAS ARAGONESAS

Código INE	Denominación	Municip. (% s/ Aragón)	Población (% s/ Aragón)	Superficie (% s/ Aragón)	Densidad (Aragón = 100)	RBD total (% s/ Aragón)	RBD per cápita (Arag.=100)
1	La Jacetania.....	2,7	1,4	3,9	36,1	1,4	98,6
2	Alto Gállego.....	1,1	1,0	2,8	35,0	1,0	102,5
3	Sobrarbe.....	2,6	0,6	4,6	12,3	0,5	92,5
4	La Ribagorza.....	4,7	1,0	5,2	19,3	0,9	86,9
5	Cinco Villas.....	4,0	2,7	6,3	42,0	2,4	89,7
6	Hoya de Huesca.....	5,8	5,0	5,4	93,1	6,1	123,4
7	Somontano de Barbastro.....	4,0	1,8	2,4	75,6	1,7	89,2
8	Cinca Medio.....	1,2	1,8	1,2	152,6	1,6	90,4
9	La Litera.....	1,9	1,5	1,5	100,7	1,4	90,9
10	Los Monegros.....	4,2	1,8	5,8	30,5	1,4	86,6
11	Bajo Cinca/ Baix Cinca.....	1,5	1,9	3,0	62,6	1,6	87,9
12	Tarazona y el Moncayo.....	2,2	1,2	0,9	124,9	1,0	83,4
13	Campo de Borja.....	2,5	1,2	1,4	82,2	1,0	83,0
14	Aranda.....	1,8	0,7	1,2	56,7	0,5	75,7
15	Ribera Alta del Ebro.....	2,3	1,8	0,9	211,4	1,5	86,2
16	Valdejalón.....	2,3	1,9	2,0	97,3	1,5	86,0
17	Zaragoza.....	2,7	54,3	4,8	1.132,4	57,4	106,0
18	Ribera Baja del Ebro.....	1,4	0,8	2,1	38,2	0,7	94,4
19	Caspe.....	0,8	1,1	2,1	50,8	1,0	83,4
20	Comunidad de Calatayud.....	9,2	3,3	5,3	62,9	2,9	87,4
21	Campo de Cariñena.....	1,9	0,8	1,6	51,9	0,7	85,1
22	Campo de Belchite.....	2,1	0,5	2,2	21,4	0,4	79,5
23	Bajo Martín.....	1,2	0,6	1,7	37,1	0,6	84,4
24	Campo de Daroca.....	4,8	0,6	2,3	24,0	0,5	84,6
25	Calamocha.....	5,5	1,2	4,0	28,6	1,1	85,9
26	Cuencas Mineras.....	4,1	0,8	2,9	27,4	0,8	87,8
27	Andorra-Sierra de Arcos.....	1,2	0,9	1,4	65,8	0,9	100,6
28	Bajo Aragón.....	2,7	2,2	2,7	80,6	2,2	89,8
29	Teruel.....	6,6	3,6	6,0	59,7	3,7	102,5
30	Maestrazgo.....	2,1	0,3	2,5	12,0	0,2	84,4
31	Albarraçin.....	3,2	0,4	2,8	13,4	0,3	83,4
32	Gudar-Javalambre.....	3,3	0,6	4,9	13,1	0,5	82,4
33	Matarranya/ Matarranya.....	2,5	0,7	2,0	36,8	0,5	80,9
	<i>Total Aragón.....</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>
	<i>Media.....</i>	<i>3,0</i>	<i>3,0</i>	<i>3,0</i>	<i>90,6</i>	<i>3,0</i>	<i>89,6</i>
	<i>Mediana.....</i>	<i>2,5</i>	<i>1,2</i>	<i>2,5</i>	<i>50,8</i>	<i>1,0</i>	<i>86,9</i>
	<i>Desviación típica.....</i>	<i>1,8</i>	<i>9,1</i>	<i>1,6</i>	<i>189,1</i>	<i>9,7</i>	<i>9,1</i>
	<i>Coficiente de variación (%).....</i>	<i>59</i>	<i>301</i>	<i>53</i>	<i>209</i>	<i>319</i>	<i>10</i>

Fuente: Cuadro 3.

que se les atribuyen, sin embargo esto es precisamente lo que se requeriría para poder juzgar su contribución a la eficiencia. Dado que la tarea excede a las posibilidades de este trabajo, nos limitaremos a hacer un análisis general tomando como referencia los objetivos concretos que el legislador persigue con la comarcalización. Recuérdese que esos objetivos eran: 1) la descentralización de competencias desde la comunidad autónoma y las provincias; 2) la centralización de competencias de los municipios; y 3) la mejora de la organización territorial de los servicios públicos prestados por la comunidad autónoma y un mejor equilibrio de las condiciones de vida en todo el territorio aragonés.

i) LA COMARCA COMO ADMINISTRACIÓN PÚBLICA QUE EJERCE COMPETENCIAS

La principal y más inmediata observación que cabe hacer con respecto al tamaño se refiere a las posibles contradicciones que pueden surgir entre los tres objetivos. Si, tal como ha ocurrido en algunos casos, las comarcas no se apartasen del tamaño de las mancomunidades de carácter general preexistentes es posible que su tamaño fuese adecuado para la prestación de servicios municipales o supramunicipales, pero no tiene por qué serlo, simultáneamente, para el ejercicio de las competencias transferidas desde la comunidad autónoma. No obstante, es posible que incluso algunas comarcas sean excesivamente extensas para desempeñar funciones municipales (piénsese en las que tienen una superficie superior a 2.000 Km² o en las que se asientan en zonas de montaña con grandes dificultades en las comunicaciones terrestres internas), dado que la utilidad derivada de los servicios municipales suele estar estrechamente asociada a la proximidad y al contacto directo con el ciudadano. Al mismo tiempo, es muy probable que la mayoría de las comarcas tengan un tamaño excesivamente reducido para el ejercicio eficiente de buena parte de las competencias transferidas por la comunidad autónoma, en particular si se atiende a la población, aunque también si se toma en consideración la RBD y, en ciertos casos, la superficie³⁸; por este motivo, cabe esperar que se produzcan importantes efectos externos interjurisdiccionales y que, a causa del no aprovechamiento de las economías de escala, se incrementen notablemente los costes de prestación de los servicios públicos.

A la vista de las competencias atribuidas a las comarcas, se comprueba que la mayor parte va a requerir de personal y equipos especializados para su ejercicio. Esto

38. Piénsese que numerosas delimitaciones comarcales cuentan con una población muy próxima a la fijada como requisito mínimo por la LALA para la constitución de nuevos municipios por segregación de otro u otros previamente existentes: que cada uno de los nuevos municipios resultantes cuente con una población mínima de 1.000 habitantes (art. 11.1b). Esta ley establece, además, otros requisitos para los nuevos municipios que podrían no cumplirse en el caso de algunas comarcas, entre ellos el de capacidad económica: que cada uno “cuente con recursos suficientes para la prestación de los servicios obligatorios de competencia municipal” (art. 11.1d). Abundando en esta línea, debe tenerse en cuenta que otras comunidades autónomas, según se expone en Salanova (1999), han ido más lejos que Aragón en la fijación de la población mínima para constituir nuevos municipios: Galicia (5.000 habitantes), Andalucía (4.000 habitantes), Vizcaya y Guipúzcoa (2.500 habitantes) y Cataluña (2.000 habitantes); lo que deja a algunas comarcas aragonesas incluso por debajo de mínimos.

es así de modo destacado en las competencias de programación y planificación, exclusivas o compartidas, en las de control del cumplimiento de la legislación y en gran parte de los servicios públicos cuya gestión directa o coordinación les es encomendada (incluso en los casos de cooperación con la administración autonómica). Por ello, si cada comarca debe contar con su propio personal especializado y con el correspondiente equipamiento, es muy posible que los problemas de indivisibilidad hagan que se disponga de servicios sobredimensionados en muchas zonas y que no se puedan aprovechar las economías de escala que se obtenían previamente por el gobierno regional.

Si para evitar este problema se decide compartir personal³⁹ y equipamiento entre varias comarcas o se encomienda la gestión al gobierno regional, surgirán de inmediato costes, previamente inexistentes, de coordinación entre gobiernos. Si la opción es la contratación de servicios externos, es muy probable que para cierto tipo de servicios, como los requeridos para el ejercicio de las competencias de programación y planificación, el coste global para la administración también aumente, dado que cada comarca será destinataria de un servicio singular que habrá que pagar como tal, aunque los recibidos por todas sean muy similares; habrá, sin embargo, otro tipo de servicios más propiamente locales, como los de recogida y tratamiento de residuos urbanos, en que ésta sea una solución que permita minimizar costes.

A cambio de ese mayor coste de prestación del conjunto de servicios traspasados, es posible que cada comarca pueda gestionar las competencias que le son transferidas por la comunidad autónoma de forma más acorde con las preferencias de su población (obviando las consecuencias de los efectos externos ocasionados). Ahora bien, es dudoso que el margen de maniobra del que realmente van a disfrutar sea grande (por razones legales y técnicas) y, sobre todo, que existan preferencias esencialmente distintas entre la población residente entre distintas zonas como para justificar comarcas de tan reducido tamaño⁴⁰. Al respecto, no deben confundirse las preferencias estrictamente asignativas –a las que nos estamos refiriendo en todo momento– de las redistributivas; ya que, evidentemente, cada zona –cada municipio– va a preferir ser tratada lo mejor posible frente a las restantes con las que compete en la redistribución de renta en efectivo o en especie (servicios) realizada desde el gobierno regional. Y en última instancia, aunque las preferencias en materia de asignación fuesen distintas, la comarcalización no asegura que las decisiones colectivas sean más eficientes que las adoptadas previamente por el gobierno regional, ya que la financiación de los gastos va a basarse en la per-

39. El art. 35.1 de la LMC prevé que en la relación de puestos de trabajo aprobada por una comarca se incluyan “puestos de trabajo susceptibles de ser ocupados por funcionarios de otras comarcas”.

40. La existencia de vínculos históricos, culturales, sociales y económicos puede encontrarse, con toda seguridad, tanto para territorios más reducidos como para otros más amplios, o simplemente distintos, que los elegidos para las demarcaciones comarcales, lo que, en muchos casos, las hace considerablemente arbitrarias. Desde luego, los preámbulos de las leyes de creación de las comarcas no aportan razones que permitan llegar al convencimiento de su carácter indiscutible.

cepción de transferencias y, por tanto, no existirá vinculación entre los beneficios y los costes derivados de tales decisiones.

Hay muchas posibilidades, por tanto, de que la descentralización lleve a una pérdida de eficiencia, es decir, que los costes ocasionados por el escaso tamaño de las comarcas (mayores costes unitarios de prestación de servicios y costes adicionales de organización interna y de coordinación entre gobiernos) superen a los beneficios derivados de la mayor homogeneidad de preferencias de la población residente en las demarcaciones comarcales (menores costes de frustración).

ii) LA COMARCA COMO BASE TERRITORIAL PARA LA ACTUACIÓN DEL GOBIERNO REGIONAL

Por lo que se refiere al tercero de los objetivos de la comarcalización, cabe decir, del mismo modo que antes, que la demarcación comarcal que puede ser válida para la prestación de servicios municipales o supramunicipales no tiene por qué serlo, simultáneamente, para el despliegue territorial de los servicios públicos que seguirán siendo prestados por el gobierno regional ni constituir, al mismo tiempo, el ámbito adecuado para el ejercicio de la solidaridad intra-regional.

Con respecto a los servicios que son prestados por la comunidad autónoma, es inmediato concluir que, dada su gran diversidad, si el ámbito territorial resulta adecuado para unos difícilmente lo será para otros. Sin embargo, la intención del legislador no deja lugar a dudas: “Los Departamentos de la Diputación General de Aragón utilizarán como base territorial para sus servicios periféricos las divisiones recogidas en la presente delimitación comarcal (...). Excepcionalmente, cuando en un sector concreto de la acción pública deban atenderse áreas de menor extensión, el conjunto de dos o más subcomarcas deberá coincidir con una de las áreas comarcales que se establecen” (disposición adicional segunda LDCA). A pesar de todo, si la comunidad autónoma actúa con criterios de racionalidad en la prestación de los servicios bajo su responsabilidad, es difícil que lleve este precepto hasta sus últimas consecuencias.

Con respecto al ejercicio de la solidaridad intra-regional cabe hacer alguna reflexión tomando en consideración las dos variables de los cuadros 3 y 4 a las que no se ha hecho referencia hasta ahora. Esas variables informan de la muy reducida densidad de población existente en la mayor parte de las comarcas, que contrasta con la elevada densidad de unas pocas, al tiempo que de una situación mucho más homogénea por lo que se refiere a la RBD per cápita (aún existiendo diferencias relevantes). Lo que se resume en una dispersión con respecto a la media que alcanza el 209 % en el caso de la densidad de población y queda reducido al 10 % en el caso de la RBD⁴¹.

Esto pone de manifiesto cuál es la verdadera naturaleza de los desequilibrios territoriales que afectan a Aragón: no estamos ante un problema de diferencias extremas de ca-

41. Téngase bien presente que la RBD mide la renta de la que pueden disponer los hogares tras la intervención redistribuidora de la administración pública a través del sistema tributario y de las transferencias en efectivo.

pacidad individual de compra por parte de los residentes en los distintos territorios o, lo que es lo mismo, ante un problema de falta de demanda individual, sino de falta de densidad y, por ello, de falta de demanda agregada. La consecuencia —y aquí reside el verdadero problema— es que los residentes de muchas zonas se enfrentan a una oferta de bienes y servicios insuficiente o incompleta, sobre todo en el caso de los servicios —tanto privados como públicos—, dado que su escala de producción y, por tanto, sus costes están más condicionados por el nivel de demanda local.

Se obtiene así una indiscutible vinculación entre la organización territorial de los servicios públicos y el objetivo de reequilibrio de las condiciones de vida en todo el territorio, y aflora una posible contradicción con los criterios de eficiencia que hemos situado en el lugar central de nuestro análisis. Si aceptamos como criterio de equidad que toda la población, al margen de su lugar de residencia, tiene derecho a disfrutar de los servicios públicos con un nivel de calidad semejante, habrá que subsanar las posibles carencias de oferta de servicios.

Ahora bien, no perdamos de vista que lo que nos interesa es discernir qué papel desempeñan en esta situación las comarcas y los efectos de su mayor o menor tamaño. A nuestro entender, no debería confundirse el despliegue territorial de los servicios con la descentralización de las competencias sobre su prestación. Así, dado que los beneficios de los servicios personales y las infraestructuras tienen una clara dimensión territorial, si se ha de garantizar el acceso a ellos de todos los ciudadanos aragoneses al margen de su lugar de residencia, deberían desplegarse a lo largo y ancho de todo el territorio regional, aceptando en ocasiones —en zonas poco pobladas— costes unitarios elevados de prestación. Esto puede requerir la creación de demarcaciones territoriales adecuadas a la prestación de cada tipo de servicio, posiblemente distintas de unos a otros, pero nada tiene que ver con la creación de un nuevo nivel de gobierno como las comarcas. Es decir, la igualdad de oportunidades en el acceso a los servicios no está necesariamente asociada a la descentralización; es más, puede entrar en contradicción con ella según cómo se diseñe su sistema de financiación.

3.4. Los costes de la comarcalización

3.4.1. La cuantificación de los costes de la comarcalización

La LCA no ofrece ninguna información que permita avanzar en el conocimiento de los costes del proceso de comarcalización, puesto que en su art. 26 se limita a enumerar sus fuentes potenciales de ingreso, en tanto que en sus arts. 27-29 regula aspectos generales relativos a las transferencias de la comunidad autónoma y a las aportaciones de las provincias y los municipios⁴². Por el contrario, la LMC, en sus arts. 39-45, se ocupa de forma detallada de la financiación que la comunidad autónoma va a aportar a las comarcas y da gran parte de la información que es necesaria para su cuantificación. Como

42. Las obligaciones que establece con respecto a la territorialización del gasto de la comunidad autónoma y de las provincias permiten ser optimistas sobre la disponibilidad futura de información referente a la financiación transferida a las comarcas y a las inversiones directas en las mismas.

es lógico, no proporciona datos sobre la financiación que las comarcas pueden recibir de las provincias y municipios, ya que dependerá de los acuerdos de cooperación y de las delegaciones de competencias que se produzcan en cada caso; por ello, es muy probable que, en el momento actual, esta financiación resulte de cuantía muy reducida y quede circunscrita a la previamente aportada por los municipios a las mancomunidades que se han disuelto por coincidir sus fines con las competencias comarcales.

A partir del análisis de los instrumentos concretos de financiación que se establecen en los citados artículos de la LMC, se puede deducir que, en esencia, el gobierno regional va a aportar financiación a las comarcas por tres conceptos:

1. Coste de la puesta en marcha y funcionamiento de la organización comarcal.
2. Coste de las funciones y servicios traspasados por la comunidad autónoma.
3. Coste de la ejecución de actuaciones de interés supramunicipal.

La identificación de estos conceptos nos permite abordar el estudio de las necesidades de gasto de las comarcas, que constituye ahora nuestro objetivo, sin necesidad de entrar en el análisis estricto del sistema de financiación comarcal. No obstante, debe tenerse presente que, al margen de los conceptos que justifican la financiación concedida, ésta tiene la condición de transferencia incondicionada (arts. 39.2, 41.3, 42.1 y 46 LMC), lo que dota a las comarcas de un muy elevado grado de autonomía financiera.

La financiación que el legislador ha considerado necesaria para cubrir los dos primeros conceptos de coste se puede estimar a partir de la LMC⁴³, mientras que para conocer el montante del tercero es preciso recurrir a los presupuestos de la comunidad autónoma y, más en concreto, a su Programa de Política Territorial⁴⁴. Las cuantías recogidas en la LMC tienen el carácter de mínimo a transferir a las comarcas, pudiendo ser modificadas al alza, pero nunca a la baja (disposición adicional decimotercera); en tanto que las otras cuantías son variables en ambos sentidos y dependen, cada año, de las decisiones adoptadas por el gobierno regional en el proceso de elaboración y aprobación de su presupuesto⁴⁵.

En el cuadro 5 puede verse el importe de la financiación, con el detalle de cómo se obtiene en cada caso. La estimación se refiere al año base 2002 para la situación en que el proceso de comarcalización estuviese ya concluido, es decir, para el caso en que todas

43. El coste de la puesta en marcha y funcionamiento de la organización comarcal se obtiene a partir de la tabla de financiación del artículo 42.3 de la LMC, donde se hace depender del número de habitantes de las comarcas. El coste de las funciones y servicios traspasados por la comunidad autónoma se divide en dos subconceptos: el primero, costes de personal, se obtiene a partir de la tabla de financiación del anexo 2 de la LMC, donde se hace depender, también, del número de habitantes; el segundo, otros costes corrientes y de capital, se obtiene directamente del anexo 1 de la LMC.

44. Nos ajustamos a la información facilitada por el Gobierno de Aragón sobre los convenios de colaboración suscritos entre la comunidad autónoma y las entidades locales de cada delimitación comarcal en el año 2002. Al respecto y de cara al futuro debe tenerse en cuenta que cuando se constituye una comarca los convenios dejan de renovarse y son sustituidos por transferencias incondicionadas (arts. 42.1 y 42.2 LMC).

45. No obstante, cualquier reducción con respecto a la situación de partida en el año 2002 va a resultar conflictiva y es poco probable que se dé, salvo en un marco de crisis financiera de la comunidad autónoma que requiera de un ajuste presupuestario generalizado. Por lo pronto, entre 2002 y 2003, la previsión es que la financiación se incremente de 19.032,2 a 19.294,5 miles de euros.

las comarcas se hubiesen constituido y hubiesen recibido los traspasos de la totalidad de las funciones y servicios correspondientes a las competencias que tienen atribuidas en los artículos 4-22 de la LMC. A pesar de ello, resulta una estimación incompleta, ya que la población de la ciudad de Zaragoza ha sido excluida de todos los cálculos –atendiendo a lo establecido en el apartado 1 de la disposición adicional novena de la LMC– y no se dispone todavía de ningún criterio oficial que permita calcular, siquiera aproximadamente, la financiación específica que va a requerir.

A la vista de los datos, es evidente que la dimensión financiera de la descentralización acometida en Aragón tiene una considerable importancia: 162 millones de euros, equivalente al 6,8 % del total de gastos no financieros del presupuesto de la comunidad autónoma para 2002; porcentaje que se eleva al 10,6 % si se excluyen de la magnitud de referencia los gastos sobre los que el gobierno regional dispone de un muy reducido o nulo margen de decisión⁴⁶. En contrapartida, los ingresos no financieros que van a gestionar las entidades locales en Aragón se incrementan en aproximadamente un 14,5 % con respecto a la situación previa⁴⁷. Por tanto, puede afirmarse que el proceso de comarcalización va a provocar cambios significativos, no sólo en la estructura organizativa del sector público de Aragón sino, también, en el reparto del poder financiero dentro del mismo.

El concepto principal que justifica las transferencias que van a percibir las comarcas es, como no puede ser de otro modo, el referido al coste de las funciones y servicios traspasados (85,2 %); le siguen, en orden de importancia, la financiación de actuaciones de interés supramunicipal (11,8 %) y el coste de puesta en marcha y funcionamiento de los nuevos gobiernos locales (3,1 %).

Dentro del coste de las funciones y servicios traspasados, sólo el 7 % de las transferencias se justifican para atender los gastos de personal, lo que constituye un rasgo singular de las comarcas si se compara con el peso que tienen los gastos de

46. Si se toma como magnitud de referencia la totalidad de los gastos no financieros, el porcentaje obtenido (6,8 %) no refleja en absoluto la capacidad de decisión de la que verdaderamente se desprende la comunidad autónoma. Por ello, recalculamos el porcentaje excluyendo de entre los gastos no financieros los intereses de la deuda, entendiendo que es un pago obligatorio sobre el que no hay posibilidad alguna de reasignación, y los gastos financiados con ingresos cuyo uso está sometido a condición por parte del financiador, ya sea éste la Unión Europea o la administración central del Estado, ya que, de nuevo, las posibilidades de reasignación son nulas o muy reducidas; entre estos últimos destacan las subvenciones gestionadas en el marco de la Política Agrícola Común, las inversiones financiadas con cargo a los Fondos Estructurales y de Cohesión y las inversiones y transferencias financiadas mediante recursos obtenidos a través de convenios o contratos con la administración central. Los gastos no financieros previstos en el presupuesto de la comunidad autónoma de Aragón para 2002 ascienden a 2.386,3 millones de euros, los gastos por intereses, a 53,9 millones, y la financiación condicionada, a 547,4 millones en transferencias corrientes y a 259,4 en transferencias de capital.

47. Los ingresos no financieros de las entidades locales aragonesas en 2001 –último año sobre el que se dispone de información agregada– fueron de 1.112,5 millones de euros.

Cuadro 5: TRANSFERENCIAS INCONDICIONADAS DEL GOBIERNO DE ARAGÓN A LAS COMARCAS

Cuantificación para el año base 2002 en el supuesto de desarrollo completo del proceso de comarcalización (*)

Justificación de las transferencias		miles de E	%	%
I. Coste de la puesta en marcha y funcionamiento de la organización comarcal				
Dotación según tamaño	Hasta 10.000 habitantes (114.192,30 § x 11 comarcas)	1.256,1	25,4	0,8
	De 10.001 a 25.000 habitantes (150.253,03 § x 16 comarcas)	2.404,0	48,6	1,5
	De 25.001 a 50.000 habitantes (210.354,24 § x 5 comarcas)	1.051,8	21,3	0,6
	De más de 50.000 habitantes (234.394,72 § x 1 comarca)	234,4	4,7	0,1
<i>Total coste de puesta en marcha y funcionamiento</i>		4.946,3	100,0	3,1
II. Coste de las funciones y servicios traspasados por la comunidad autónoma a las comarcas				
II.1. Costes de personal				
Dotación según tamaño	Hasta 25.000 habitantes (262.322,21 § x 27 comarcas)	7.082,7	73,7	4,4
	Más de 25.000 habitantes (420.183,45 § x 6 comarcas)	2.521,1	26,3	1,6
<i>Total coste de personal</i>		9.603,8	100,0	5,9
II.2. Otros costes corrientes y de capital (dotación por materia competencial y por programa presupuestario)				
1. Ordenación del territorio y urbanismo	Urbanismo	2.395,2	1,9	1,5
2. Transportes	Transportes y comunicaciones	1.704,3	1,3	1,1
3. Protección del medio ambiente	Protección y mejora del medio natural	2.972,0	2,3	1,8
	Gestión e infraestructura de recursos hidráulicos	13.492,6	10,5	8,3
4. Servicio de recogida y tratamiento de residuos urbanos	Protección y mejora del medio ambiente	13.911,8	10,8	8,6
5. Sanidad y salubridad pública	Asistencia sanitaria	1.095,9	0,9	0,7
6. Acción social	Gestión y desarrollo de la acción social	23.148,1	18,0	14,3
7. Agricultura, ganadería y montes	Mejora de estructuras agrarias y desarrollo rural	6.874,6	5,4	4,2
	Coordinación y gestión de servicios agrarios	1.952,7	1,5	1,2
	Producción agraria y gestión de ayudas	6.638,6	5,2	4,1
	Protección y mejora del medio natural	6.591,3	5,1	4,1
8. Cultura	Promoción y acción cultural	2.358,8	1,8	1,5
	Gestión de bibliotecas	1.021,2	0,8	0,6
	Archivos y museos	802,6	0,6	0,5
9. Patrimonio cultural y tradiciones populares	Protección y difusión del patrimonio cultural	4.459,7	3,5	2,8
10. Deporte	Fomento y apoyo a la actividad deportiva	5.748,4	4,5	3,6
11. Juventud	Promoción de la juventud	2.376,7	1,9	1,5
12. Promoción del turismo	Ordenación, promoción y fomento del turismo	6.463,5	5,0	4,0
13. Artesanía	Ordenación y promoción comercial	429,7	0,3	0,3
14. Protección de los consumidores y usuarios	Control del consumo	493,2	0,4	0,3
15. Energía, promoción y gestión industrial	Fomento y gestión energética	1.141,0	0,9	0,7
	Fomento industrial	8.415,3	6,6	5,2
16. Ferias y mercados comarcales	Ordenación y promoción comercial	1.156,1	0,9	0,7
17. Protección civil y prevención y extinción de incendios	Servicios de seguridad y protección civil	413,0	0,3	0,3
18. Enseñanza	Servicios generales (transporte escolar)	8.492,5	6,6	5,2
	Educación (comedores escolares)	3.753,2	2,9	2,3
<i>Total otros costes corrientes y de capital</i>		128.302,0	100,0	79,3
<i>Total coste de las funciones y servicios traspasados</i>		137.905,8		85,2
III. Coste de la financiación de actuaciones de interés supramunicipal				
Convenios de colaboración con las entidades locales financiados por el Programa de Política Territorial (**)		19.032,2		11,8
Coste total de las comarcas (Total transferencias incondicionadas)		161.884,3		100,0
<i>millones de pesetas</i>		26.935,3		

(*) Situación en la que todas las comarcas se han constituido y se ha completado el traspaso de las funciones y servicios de la totalidad de sus competencias según la LMC. Queda al margen la financiación específica de la ciudad de Zaragoza, cuya población (610.976 habitantes) resulta excluida a todos los efectos de los cálculos (la población del resto de su comarca es de 40.646 habitantes).

(**) Cifra corregida para incluir el importe que habría correspondido a la delimitación comarcal de Calamocha en caso de haber firmado su convenio para 2002.

Fuente: Ley 23/2001, de 26 de diciembre, de Medidas de Comarcalización (bloques I y II del cuadro) y ejecución del Programa de Política Territorial (bloque III del cuadro).

personal respecto del total de gastos no financieros en los presupuestos de la comunidad autónoma (24,5 %) y de las entidades locales aragonesas (25,8 %) ⁴⁸. Esta singularidad permite apuntar la posibilidad de que algunas necesidades de gasto estén infravaloradas o, alternativamente, otras sobrevaloradas; es decir, permite llamar la atención sobre posibles problemas de infravaloración de los costes de personal o de sobrevaloración de los costes distintos de los de personal. Si esto se confirma, estaríamos ante una situación de desequilibrio fiscal vertical entre comunidad autónoma y comarcas, con sus habituales consecuencias en términos de insuficiencia financiera, bien para las comarcas (caso de infravaloración) o bien para la comunidad autónoma (caso de sobrevaloración).

La confirmación o el rechazo de esta hipótesis requeriría de un conocimiento detallado de los cálculos que han servido de base a la cuantificación de las necesidades de gasto implícitas en las cifras de la LMC del que no disponemos, ya que no se han hecho públicos tales cálculos. Sólo sabemos que la cuantificación partió del trabajo realizado por una comisión creada al efecto ⁴⁹. Dicho trabajo consistió, primero, en identificar los conceptos de gasto (de entre los gastos no financieros) cuya finalidad era coincidente con las competencias atribuidas a las comarcas, a continuación, en dividir el importe de esos conceptos entre gasto territorializable y no territorializable y, finalmente, en comarcalizar el gasto territorializable (todo ello a partir de los datos presupuestarios y contables de la comunidad autónoma para 2000); los resultados obtenidos fueron, en última instancia, adaptados por el legislador con arreglo a criterios políticos. Además, tenemos conocimiento de que los gastos de personal acabaron siendo objeto de tratamiento separado, como consecuencia de la aparición de problemas de indivisibilidad (sobre todo porque, para ciertas tareas, uno o unos pocos empleados debían dividirse entre 33 comarcas —algo totalmente imposible—), optándose por garantizar a cada comarca la financiación precisa para disponer de un número mínimo global de empleados.

Precisamente, las dificultades encontradas por el legislador a la hora de reasignar el personal entre la comunidad autónoma y las comarcas, por razón de su indivisibilidad, y la solución adoptada permiten anticipar que, por la misma razón, las comarcas se van a enfrentar a importantes disfunciones a la hora de acometer la multitud de tareas que les han sido traspasadas, ya que un mismo empleado puede verse obligado a atender tareas muy diversas. La situación aún puede ser, de hecho, más complicada para las comarcas si a esto se suma el escaso peso que, como ya hemos expuesto, se ha previsto para los

48. Porcentajes obtenidos a partir de las previsiones del presupuesto de la comunidad autónoma de Aragón para 2002 y de los presupuestos de las entidades locales aragonesas para 2001. Los porcentajes señalados se incrementan hasta el 30,1 % y al 27,1 %, respectivamente, si, además de la administración general de la comunidad autónoma y las corporaciones locales, se incluyen sus organismos autónomos. Incluso haciendo el supuesto de que la financiación transferida para cubrir los costes de funcionamiento de las comarcas vaya a destinarse íntegramente a gastos de personal, su peso resulta extraordinariamente reducido (10,2 %).

49. Comisión integrada por personal de los distintos departamentos del gobierno de Aragón afectados por el proceso de transferencias y por personal de Arthur Andersen, como consultor externo.

gastos de personal dentro de las transferencias destinadas a cubrir los costes de las funciones y servicios traspasados.

En orden a su importancia financiera, cabe destacar, de entre todas las materias competenciales transferidas a las comarcas, las siguientes: Acción social (18 % de los costes de las funciones y servicios traspasados, excluidos los costes de personal); Agricultura, ganadería y montes (17,2 %); Protección del medio ambiente (12,8 %); Servicio de recogida y tratamiento de residuos urbanos (10,8 %); Enseñanza (9,5 %) y Energía, promoción y gestión industrial (7,5 %). Son las materias en las que, a través de estudios monográficos, habría que concentrarse para analizar la relación entre competencias, costes y financiación, para poder valorar si el sistema de reparto de los recursos financieros entre la comunidad autónoma y las comarcas es o no el adecuado aplicando criterios de equilibrio fiscal vertical y, posteriormente, para valorar si lo es el sistema de reparto entre las comarcas, aplicando criterios de equilibrio fiscal horizontal.

3.4.2. Los criterios de reparto de la financiación entre las comarcas

La financiación del coste de la puesta en marcha y funcionamiento de la organización comarcal se transfiere por la comunidad autónoma a través del Programa de Política Territorial, de acuerdo con una escala de cuatro tramos que fija la cuantía a percibir por cada comarca en función de su número de habitantes (art. 42.3 LMC) (véase cuadro 5)⁵⁰. Implica el reconocimiento implícito de la existencia de problemas de indivisibilidad y, por tanto, de economías de escala en este ámbito, tal como se comprueba si se compara el recorrido o rango de variación existente entre las cuantías mínima y máxima de financiación otorgada por comarca con el que existe entre los tamaños de las comarcas: el recorrido relativo de la financiación es del 68 %, mientras que el del número de habitantes se eleva hasta el 1.782 %, si se incluye la ciudad de Zaragoza, y al 316 % si se excluye⁵¹.

La transferencia a las comarcas de la financiación asociada al coste de las funciones y servicios traspasados por la comunidad autónoma también se basa en fórmulas preestablecidas de reparto, sin distinguir entre las distintas materias competenciales y, lo que es más importante, sin tener en cuenta datos históricos relativos a la situación de las distintas comarcas en tales materias. La financiación de los costes de personal varía según el número de habitantes de las comarcas conforme a una escala de sólo dos tramos (anexo 2 LMC) (véase cuadro 5), siendo el recorrido relativo entre ambos de tan sólo el 46 %; de lo que se deduce que el legislador ha estimado que las economías de escala en el caso de los servicios que requieren del empleo de personal son extremas. La financiación destinada a cubrir el resto de los costes corrientes y de capital de los traspasos se distribuye según una fórmula —casi idéntica a la aplicada para repartir el Fondo de Cooperación Municipal regulado en el art. 262 de la LALA— que, de nuevo, pone de manifiesto que el legislador aprecia la existencia de muy intensas economías de escala en el ejercicio de las funciones y servicios traspasados: el 40 % de la financiación total a

50. Hay una relación directa implícita entre la cuantía de la financiación transferida por este concepto a cada comarca y el número de miembros integrantes de su respectivo Consejo comarcal fijado en el artículo 17.2 de la LCA. Esa relación se concreta en un montante fijo de 6.010,1 euros por cada Consejero comarcal.

51. El recorrido relativo se ha calculado haciendo el cociente entre el recorrido absoluto de los valores de la serie de datos (Máx. Xi – Mín. Xi) y la media de los valores de la serie.

partes iguales entre todas las comarcas, el 15 % según el número de municipios y núcleos de población⁵² y sólo el 45 % restante según el número de habitantes (art. 45 LMC).

No cabe ninguna duda de que si las economías de escala son realmente tan importantes como se desprende de estos criterios de reparto de la financiación, debería haberse puesto un mayor empeño en obtener delimitaciones comarcales más homogéneas en tamaño y, sobre todo, de mayor tamaño. Sin embargo, también cabe la posibilidad de que las fórmulas de reparto no se basen en criterios técnicos relacionados con la previa estimación de los costes unitarios de prestación de los servicios traspasados, sino que reflejen, simplemente, el resultado de la negociación política entre los distintos grupos del legislativo regional; en tal caso, podríamos estar, básicamente, ante unos criterios de reparto inadecuados desde el punto de vista de la garantía del equilibrio fiscal horizontal entre gobiernos comarcales.

Los criterios de reparto de la financiación de actuaciones de carácter supramunicipal no se encuentran regulados en la LMC, de modo que los actualmente aplicados están sujetos a la posibilidad de cambios por parte del gobierno regional, que es quien dota y distribuye el Programa de Política Territorial (art. 261 LALA y art. 42.1 LMC). Los convenios del año 2000 para la realización de inversiones de interés supramunicipal se repartieron, salvando pequeños ajustes finales, con los siguientes criterios: el 66 % a partes iguales entre todas las delimitaciones comarcales, el 24,3 % según el número de municipios y sólo el 9,7 % restante según el número de habitantes. Aunque este criterio se vio enturbiado en 2001 por la incorporación a los convenios de la financiación que las mancomunidades recibían de la comunidad autónoma para sufragar sus gastos de funcionamiento –financiación de cuantía muy desigual por comarca debido a la dispar implantación comarcal de las mancomunidades–, la base lógica del sistema siguió siendo la misma. Y continúa siéndolo en 2002, a pesar de que se reduce en 5 puntos la parte de la financiación repartida de forma igualitaria entre todas las comarcas y se incrementa, a cambio, la parte repartida según los habitantes⁵³.

3.4.3. El resultado de la aplicación de los criterios de reparto entre comarcas

La aplicación de los criterios de reparto tiene su traducción en las cifras que se incluyen en el cuadro 6. Este cuadro se ha confeccionado siguiendo los mismos criterios que el anterior cuadro 5, por lo que refleja la situación que se daría en el año 2002 si se hubiese completado el proceso de comarcalización (constitución de todas las comarcas y traspaso de las funciones y servicios correspondientes a la totalidad de sus competencias), salvo en lo referente al tratamiento especial –todavía indeterminado– a recibir por la ciudad de Zaragoza.

La financiación media por comarca se eleva a un total de 4.905.600 euros, distribuidos del siguiente modo: 149.900 euros por el coste de la puesta en marcha y funcionamiento; 291.000 por los costes de personal; 3.887.900 por los otros costes derivados de las funciones y servicios traspasados; y 576.700 para actuaciones

52. Este factor de reparto queda notablemente indeterminado, ya que la distribución comarcal del número de municipios es muy distinta a la del número de núcleos de población. La práctica de reparto seguida por el gobierno regional está atendiendo exclusivamente a los núcleos de población.

53. Otro cambio introducido en 2002 es la concesión de financiación adicional a las comarcas que, en 2001, no recibían nada, o recibían poco, para atender a los gastos de funcionamiento de las mancomunidades.

Cuadro 6: DETALLE COMARCAL DE LAS TRANSFERENCIAS INCONDICIONADAS DEL GOBIERNO DE ARAGÓN

Cuantificación para el año base 2002 en el supuesto de desarrollo completo del proceso
de comarcalización (*)

(miles de euros)

Código INE	Denominación (**)	Puesta en marcha y funciona- miento	Funciones y serv. traspasados		Actuaciones de interés supramunicipal	TOTAL
			Coste de personal	Otros costes		
1	La Jacetania.....	150,3	262,3	4.217,0	594,8	5.224,4
2	Alto Gállego.....	150,3	262,3	3.885,5	569,5	4.867,5
3	Sobrarbe.....	114,2	262,3	4.113,3	675,2	5.165,0
4	La Ribagorza.....	150,3	262,3	4.929,1	766,0	6.107,7
5	Cinco Villas.....	210,4	420,2	5.332,9	765,9	6.729,3
6	Hoya de Huesca.....	234,4	420,2	9.033,9	684,2	10.372,7
7	Somontano de Barbastro.....	150,3	262,3	4.408,3	775,1	5.596,0
8	Cinca Medio.....	150,3	262,3	3.951,3	577,4	4.941,3
9	La Litera.....	150,3	262,3	3.767,9	598,6	4.779,1
10	Los Monegros.....	150,3	262,3	4.251,5	604,9	5.269,0
11	Bajo Cinca/ Baix Cinca.....	150,3	262,3	3.959,4	483,3	4.855,3
12	Tarazona y el Moncayo.....	150,3	262,3	3.212,7	609,0	4.234,3
13	Campo de Borja.....	150,3	262,3	3.194,2	520,4	4.127,2
14	Aranda.....	114,2	262,3	2.515,5	463,8	3.355,8
15	Ribera Alta del Ebro.....	150,3	262,3	4.088,2	541,1	5.041,9
16	Valdejalón.....	150,3	262,3	4.082,6	540,3	5.035,5
17	Zaragoza (excluida ciudad).....	210,4	420,2	6.082,2	621,3	7.334,0
18	Ribera Baja del Ebro.....	114,2	262,3	2.614,2	426,3	3.417,0
19	Caspe.....	150,3	262,3	2.930,4	424,7	3.767,7
20	Comunidad de Calatayud.....	210,4	420,2	6.581,6	931,0	8.143,1
21	Campo de Cariñena.....	150,3	262,3	2.781,6	453,4	3.647,5
22	Campo de Belchite.....	114,2	262,3	2.294,1	450,8	3.121,4
23	Bajo Martín.....	114,2	262,3	2.408,2	420,5	3.205,1
24	Campo de Daroca.....	114,2	262,3	2.670,1	573,3	3.620,0
25	Calamocha.....	150,3	262,3	3.646,0	659,2	4.717,8
26	Cuencas Mineras.....	114,2	262,3	3.047,2	616,6	4.040,3
27	Andorra-Sierra de Arcos.....	150,3	262,3	2.776,6	409,0	3.598,2
28	Bajo Aragón.....	210,4	420,2	4.459,9	618,8	5.709,3
29	Teruel.....	210,4	420,2	6.605,3	675,4	7.911,3
30	Maestrazgo.....	114,2	262,3	2.287,9	438,2	3.102,6
31	Albarracín.....	114,2	262,3	2.409,5	544,5	3.330,5
32	Gudar-Javalambre.....	114,2	262,3	3.160,6	518,3	4.055,4
33	Matarraña/ Matarranya.....	114,2	262,3	2.603,2	481,5	3.461,2
	<i>Total.....</i>	<i>4.946,3</i>	<i>9.603,8</i>	<i>128.302,0</i>	<i>19.032,2</i>	<i>161.884,3</i>
	<i>Media.....</i>	<i>149,9</i>	<i>291,0</i>	<i>3.887,9</i>	<i>576,7</i>	<i>4.905,6</i>
	<i>Mediana.....</i>	<i>150,3</i>	<i>262,3</i>	<i>3.767,9</i>	<i>573,3</i>	<i>4.779,1</i>
	<i>Desviación típica.....</i>	<i>34,6</i>	<i>60,9</i>	<i>1.475,3</i>	<i>119,5</i>	<i>1.641,0</i>
	<i>Coefficiente de variación (%).....</i>	<i>23,1</i>	<i>20,9</i>	<i>37,9</i>	<i>20,7</i>	<i>33,5</i>

(*) Situación en la que todas las comarcas se han constituido y se ha completado el traspaso de las funciones y servicios de la totalidad de sus competencias según la LMC. Queda al margen la financiación específica de la ciudad de Zaragoza, cuya población (610.976 habitantes) resulta excluida a todos los efectos de los cálculos.

(**) Denominación y delimitación a fecha 11-11-2002. Las comarcas constituidas con posterioridad pueden haber sufrido cambios en su denominación y en su delimitación.

Fuente: idem. cuadro 5.

interés supramunicipal. La desviación típica de la financiación total se eleva a 1.641.000 euros, el coeficiente de variación es del 33 % y el valor de la mediana se sitúa muy próximo al de la media.

La evaluación de estos datos requiere de la introducción, como elemento de comparación, de los valores alcanzados por el coeficiente de variación calculado previamente para el tamaño de las comarcas, en particular para la población (cuadro 3): frente al actual 33 % de dispersión relativa de la financiación con respecto a la media, al analizar la población se alcanzaban valores del 301 % (72 % sin la comarca de Zaragoza). Así, aún en el mejor de los casos, la dispersión del tamaño es el doble que la dispersión de la financiación, con lo que se obtiene un nuevo indicio de la enorme importancia que el legislador parece haber otorgado a las economías de escala; al mismo tiempo, estos valores permiten apreciar con claridad que si la escasa dispersión de la financiación no estuviese basada en la existencia de tan importantes economías de escala, el sistema comarcal se vería abocado a una situación de graves desequilibrios fiscales horizontales y, por tanto, de falta de equidad.

Mayor evidencia, si cabe, sobre la escasa sensibilidad de la financiación a la diversidad de tamaños se obtiene cuando se analiza la financiación per cápita percibida en las distintas comarcas, que puede verse en el cuadro 7.

La financiación total per cápita varía entre un mínimo de 173 euros en la Hoya de Huesca y un máximo de 856,8 en el Maestrazgo, situándose la media (obtenida directamente de dividir financiación total entre la población total de Aragón, excluida la de la ciudad de Zaragoza) en 386,1 euros. La dispersión es, por tanto, extrema, ya que los que más reciben obtienen cinco veces más que los que menos; siendo el recorrido absoluto de 683,8 euros y el relativo del 177 %. Si se toman en consideración todos los valores de la serie y no solo los extremos la dispersión parece menos alarmante, ya que la desviación típica es de 172,3 euros y el coeficiente de variación del 48 %, pero no por ello dejan de ser resultados verdaderamente excepcionales tratándose de una serie de datos de financiación per cápita destinada a cubrir los costes de ejercer competencias idénticas en jurisdicciones de nueva creación cuando, además, tales costes no se basan en los datos históricos del gasto territorializado⁵⁴.

54. La dispersión de la financiación básica per cápita de las comunidades autónomas (financiación destinada a cubrir el coste de los servicios traspasados, obtenida a través de tasas, tributos cedidos y transferencias generales del Estado), en los primeros años de su puesta en marcha, era muy inferior a la calculada para las comarcas y se explica en buena parte por razones históricas (distinta presencia efectiva del Estado en cada territorio regional antes del traspaso de servicios), a pesar de lo cual recibió muy fuertes críticas. En 1987, año de entrada en vigor del primer “modelo definitivo” de financiación de las comunidades autónomas, la financiación básica per cápita presentaba un coeficiente de variación del 13,7% en las comunidades del artículo 151 de la Constitución y del 24,7% en las comunidades del artículo 143 (estimación realizada a partir de los datos ofrecidos por Castells, 1988). En las sucesivas reformas del sistema de financiación esa dispersión se ha ido reduciendo, en la medida en que se ha incrementado el peso atribuido a la población en la determinación de las necesidades de gasto de las comunidades autónomas (en 1987 la población tenía una ponderación del 59% dentro del conjunto de variables sociodemográficas utilizadas para la determinación de las necesidades de gasto por competencias comunes y del 84% para las competencias de educación, mientras que en 2002 ese porcentaje se ha fijado, con carácter general, en el 94%).

Cuadro 7: DETALLE COMARCAL DE LAS TRANSFERENCIAS INCONDICIONADAS PER CÁPITA DEL GOBIERNO DE ARAGÓN

Cuantificación para el año base 2002 en el supuesto de desarrollo completo del proceso de comarcalización

(euros)

Código INE	Denominación	Puesta en marcha y funcionamiento	Funciones y serv. traspasados		Actuaciones de interés supramunicipal	TOTAL
			Coste de personal	Otros costes		
1	La Jacetania.....	8,9	15,5	249,9	35,2	309,6
2	Alto Gállego.....	12,6	21,9	325,0	47,6	407,2
3	Sobrarbe.....	16,7	38,4	602,0	98,8	755,9
4	La Ribagorza.....	12,6	22,0	412,7	64,1	511,4
5	Cinco Villas.....	6,6	13,1	166,8	24,0	210,4
6	Hoya de Huesca.....	3,9	7,0	150,7	11,4	173,0
7	Somontano de Barbastro.....	6,8	11,8	198,9	35,0	252,5
8	Cinca Medio.....	6,8	11,9	178,6	26,1	223,3
9	La Litera.....	8,1	14,1	202,7	32,2	257,1
10	Los Monegros.....	7,1	12,4	200,5	28,5	248,5
11	Bajo Cinca/ Baix Cinca.....	6,7	11,7	177,3	21,6	217,4
12	Tarazona y el Moncayo.....	10,6	18,5	226,1	42,9	298,0
13	Campo de Borja.....	10,5	18,4	223,7	36,5	289,1
14	Aranda.....	14,3	32,8	314,6	58,0	419,7
15	Ribera Alta del Ebro.....	6,8	11,9	184,9	24,5	228,0
16	Valdejalón.....	6,6	11,5	178,9	23,7	220,6
17	Zaragoza (excluida ciudad).....	5,2	10,3	149,6	15,3	180,4
18	Ribera Baja del Ebro.....	12,0	27,6	274,7	44,8	359,1
19	Caspe.....	11,8	20,6	230,0	33,3	295,7
20	Comunidad de Calatayud.....	5,3	10,5	165,2	23,4	204,4
21	Campo de Cariñena.....	14,9	26,1	276,3	45,0	362,3
22	Campo de Belchite.....	20,4	46,8	408,9	80,4	556,4
23	Bajo Martín.....	15,4	35,4	324,8	56,7	432,3
24	Campo de Daroca.....	16,9	38,9	395,6	85,0	536,4
25	Calamocha.....	10,8	18,9	262,7	47,5	340,0
26	Cuencas Mineras.....	11,8	27,1	314,3	63,6	416,7
27	Andorra-Sierra de Arcos.....	13,4	23,5	248,5	36,6	322,1
28	Bajo Aragón.....	8,0	15,9	168,9	23,4	216,2
29	Teruel.....	4,9	9,7	153,1	15,7	183,3
30	Maestrazgo.....	31,5	72,4	631,8	121,0	856,8
31	Albarracín.....	25,5	58,6	538,3	121,7	744,1
32	Gudar-Javalambre.....	14,7	33,8	406,7	66,7	521,8
33	Matarraña/ Matarranya.....	13,2	30,4	301,5	55,8	400,9
	<i>Media.....</i>	<i>11,6</i>	<i>23,6</i>	<i>280,1</i>	<i>46,8</i>	<i>362,1</i>
	<i>Mediana.....</i>	<i>10,8</i>	<i>18,9</i>	<i>248,5</i>	<i>36,6</i>	<i>309,6</i>
	<i>Desviación típica.....</i>	<i>5,9</i>	<i>14,6</i>	<i>125,8</i>	<i>28,0</i>	<i>172,3</i>
	<i>Coefficiente de variación (%).....</i>	<i>51,3</i>	<i>61,9</i>	<i>44,9</i>	<i>59,7</i>	<i>47,6</i>

Fuente: Cuadro 6 (importe de las transferencias) y Cuadro 3 (población).

La mayor dispersión de valores per cápita se da en los costes de personal, seguida de las actuaciones de interés supracomarcal y de los costes de puesta en marcha y funcionamiento. La menor dispersión se da en los costes –distintos de los de personal– de las funciones y servicios traspasados, aunque, como consecuencia de su mayor relevancia, son los que determinan la dispersión final.

3.4.4. Los posibles efectos de la cuantificación de los costes y del reparto de la financiación

i) INCREMENTO DEL GASTO PÚBLICO O INSUFICIENCIA FINANCIERA

De lo visto hasta ahora sobre la cuantificación de los costes y el reparto de la financiación, se deduce la posibilidad de que el proceso de comarcalización de lugar a un incremento del gasto del sector público aragonés, frente a la situación previa, o, alternativamente, provoque una situación de insuficiencia financiera. A efectos de valorar esta posibilidad, atenderemos especialmente al cálculo de los sobrecostes que se pueden derivar del proceso de comarcalización, es decir, al hecho de que para prestar los mismos servicios que antes se incurra en un coste mayor.

Los gastos de puesta en marcha y funcionamiento de las comarcas (4,9 millones de euros) pueden considerarse en su totalidad como un sobrecoste atribuible a las nuevas instituciones que se crean, ya que representan el coste mínimo necesario para hacer posible la existencia de los nuevos órganos de gobierno y no se traducen en la prestación de nuevos servicios. Por el contrario, los gastos asociados a las funciones y servicios traspasados no pueden ser considerados íntegramente como un sobrecoste del proceso de comarcalización, aunque sí parcialmente si se confirma la existencia de las economías de escala previamente señaladas; la clave de la mayor o menor cuantía de ese sobrecoste está en la diferencia existente entre el coste medio de la prestación de esas funciones y servicios antes de la comarcalización y su coste medio efectivo tras la comarcalización.

Dado que no conocemos ese coste medio previo a la descentralización, cabe adoptar el supuesto simplificador –aceptable en el contexto de importantes economías de escala en el que hipotéticamente nos movemos– de que como máximo se corresponderá con el coste de la comarca de menor coste por habitante. Esta comarca es la Hoya de Huesca, cuyo coste per cápita de las funciones y servicios traspasados es de 157,7 euros; en tanto que el coste per cápita medio tras la comarcalización (resultado de hacer el cociente entre el coste total de las funciones y servicios traspasados y la población total de Aragón, excluida la ciudad de Zaragoza) es de 234,2 euros. Si se hace la diferencia entre uno y otro coste y el resultado se multiplica por el total de la población destinataria de los servicios públicos que estamos analizando (588.777 habitantes –excluida la ciudad de Zaragoza–), se obtiene un sobrecoste de 45,1 millones de euros, equivalente al 36 % del total de la financiación transferida a las comarcas para atender a las funciones y servicios traspasados.

De este modo, resultaría que el sector público aragonés, para atender a la prestación de los mismos servicios que antes de la comarcalización, debería incurrir en un coste añadido de un mínimo de 50 millones de euros. Pero si las economías de escala no son tan importantes como se desprende de los criterios de reparto de la financiación, este sobrecoste podría ser bastante inferior.

Además, hay que tener en cuenta los 19 millones de euros de financiación para actuaciones de interés supramunicipal, transferida a las comarcas a través del Programa de

Política Territorial, ya que, por el modo en que se ha gestado este programa y por su probable consolidación, representa, de hecho, un incremento de gasto para la comunidad autónoma con respecto a la situación previa al año 2000. No obstante, dado su carácter de financiación incondicionada, no es posible discernir, de cara al futuro, en qué medida se materializará en la prestación de nuevos servicios o se destinará a cubrir sobrecostes adicionales a los estimados. Con todo ello, se obtiene que el incremento del gasto de la comunidad autónoma en el año base 2002 a consecuencia del proceso de comarcalización (si este proceso se hubiese completado) puede ascender a 69 millones de euros.

Parece, por tanto, que la neutralidad financiera, que ha sido uno de los criterios establecidos por el legislador como guía del proceso de comarcalización, podría quedar sólo en buenas intenciones. Sin embargo, los arts. 41.2 y 43 de la LMC fijan con claridad los mecanismos que deberían garantizar, en buena parte, tal neutralidad. En el primero se dice que los costes de personal se financiarán con un Fondo que “se nutrirá de las dotaciones de personal amortizadas por los Departamentos y Organismos Autónomos del Gobierno de Aragón”. En el segundo, con respecto a las transferencias de la comunidad autónoma a las comarcas para cubrir el coste de las funciones y servicios traspasados, se señala que “conllevarán necesariamente una disminución por igual importe en los programas de gasto que financien las funciones y servicios que se acuerde traspasar”.

Si se confirma la existencia de sobrecostes en la prestación de las funciones y servicios traspasados, entonces el incremento inducido en las necesidades de gasto combinado con la aplicación del criterio normativo de que las transferencias para financiación vayan precedidas de una reducción de igual cuantía en los gastos directos de la comunidad autónoma, enfrenta al sector público regional a la siguiente disyuntiva: o se incrementa el gasto total y se incumple el criterio de neutralidad financiera o se mantiene el volumen previo de gasto y se acepta el deterioro en el nivel y calidad de prestación de los servicios públicos. La primera opción no requiere más comentario, pero la segunda sí, ya que sus consecuencias pueden ser muy distintas según cómo se haya calculado la financiación transferida a las comarcas: si se ha tenido en cuenta el incremento de costes ocasionado por el desaprovechamiento de las economías de escala, quien sufrirá la escasez de financiación y el deterioro de los servicios será el gobierno regional (en especial los servicios relacionados con las competencias traspasadas); si, por el contrario, la comunidad autónoma únicamente aporta como financiación de las competencias transferidas el coste que ella soportaba previamente, la escasez y el deterioro caerán del lado de los gobiernos comarcales.

Es decir, la opción a la que parece se ha debido enfrentar el legislador es aceptar el incremento del gasto del nuevo sector público aragonés o su insuficiencia financiera. En este último caso, también habrá tenido que decidir sobre quién recae, o sea, decidir si se reparte entre los dos niveles de gobierno o si se hace recaer especialmente sobre uno de ellos; si se ha resuelto en este último sentido, la insuficiencia financiera irá acompañada de un claro desequilibrio fiscal vertical.

Los problemas apuntados pueden agravarse sustancialmente según cómo se aborde el tratamiento de la ciudad de Zaragoza en este nuevo marco institucional, ya que, como se ha señalado previamente, su población ha sido excluida a todos los efectos de los cálculos realizados. No obstante, con la información de que disponemos no es posible di-

lucidar qué va a ocurrir con la comarca de Zaragoza, aunque si en el futuro ha de asumir las mismas competencias que el resto es de suponer que habrá que poner a su disposición financiación adicional⁵⁵. La clave en cuanto a los efectos que ello pueda tener sobre el gasto público radica en cómo se han calculado los 137,9 millones de euros de coste de las funciones y servicios asociados al ejercicio de las competencias comarcales en la LMC: si se han incluido todos los costes excepto los de servicios centrales de la comunidad autónoma, entonces, ésta deberá obtener financiación adicional para atender a la población de la ciudad de Zaragoza en la misma medida que al resto; si, por el contrario, la comunidad autónoma se ha reservado el coste estimado para atender a esa población, no habrá necesariamente coste adicional al ya calculado. En el primer caso, la holgura financiera del resto de las comarcas sería enorme, en tanto que el sobrecoste para la comunidad autónoma por el proceso de comarcalización se incrementaría de forma muy notable.

ii) DESEQUILIBRIOS FISCALES HORIZONTALES Y PERIODO TRANSITORIO

Hasta que no se complete el proceso de comarcalización, con la creación de todas las comarcas y el traspaso de todas las funciones y servicios, se producen algunas importantes singularidades en la financiación percibida por las comarcas, ya que su cuantía y sus condiciones de uso se ven parcialmente afectadas; lo que permite hablar, en cierto modo, de periodo transitorio de financiación.

En concreto, durante este periodo transitorio, la cuantía de la financiación dirigida a cubrir el coste de las funciones y servicios se ajusta al coste estimado para las materias competenciales efectivamente traspasadas (art. 41.3 y 45.3 LMC). Además, una parte de la financiación para gastos distintos de los de personal se convierte en finalista, ya que se destina a dotar un Fondo de Cohesión Comarcal cuya asignación queda en manos del gobierno regional (art. 40 LMC). Así, parece que el legislador ha pensado en una salida a la situación a que puede conducir, en la etapa de implantación y puesta en marcha de los nuevos gobiernos, el criterio elegido para repartir entre las comarcas la financiación que debe cubrir el coste de las funciones y servicios traspasados.

La opción de reparto seguida en la LMC, sin ajustarse a criterios históricos y sin atender a indicadores específicos para cada materia competencial –que permitan aproximarse a las necesidades singulares de cada comarca–, va a dar lugar, con toda seguridad, a importantes desequilibrios fiscales horizontales, de modo que algunas comarcas disfrutarán de un exceso de financiación mientras otras sufrirán de insuficiencia; ello aunque la financiación aportada por la comunidad autónoma se ajuste exáctamente al coste total de las funciones y servicios traspasados.

En estas condiciones, dado que lo inmediato debería ser asegurar la continuidad de la prestación en las funciones y servicios al mismo nivel que lo hacía previamente la comunidad autónoma, una opción hubiera sido partir de la estimación del coste efectivo por comarca como base para el cálculo de la financiación comarcal a lo largo de un periodo transitorio de varios años, hasta completar el proceso de traspaso y hasta que las

55. Así se desprende del apartado 2 de la disposición adicional novena de la LMC: “Los decretos de transferencia de funciones y servicios que afectan a la Comarca de Zaragoza contemplarán, en su caso, compensaciones atendiendo a la naturaleza de la competencia transferida”.

comarcas hubiesen desarrollado y asentado su estructura organizativa⁵⁶. Esta opción, no cabe duda, introduciría una gran complejidad en el proceso de comarcalización, lo que probablemente influyó en la elección del sistema vigente, basado en el uso de indicadores generales para el reparto de la financiación desde el primer momento de la creación de las comarcas. Y aquí es donde entra en juego el Fondo de Cohesión Comarcal.

A pesar de la imprecisión en que la ley deja el funcionamiento de este Fondo –sobre todo en lo referente a su cuantía–, se adivina como un instrumento de gran utilidad para hacer frente a los posibles desequilibrios fiscales horizontales, ya que puede utilizarse para restar financiación a las comarcas que disfruten de las mejores *ratios* financiación/necesidades y para sumar a las comarcas que sufran las peores. De este modo, si el Fondo cumple su papel, la viabilidad de las comarcas con peores *ratios* no necesitaría basarse en el exceso de financiación del conjunto de las comarcas (obtenida mediante la sobrevaloración de los costes de las funciones y servicios traspasados, en el anexo de la LMC, o mediante el incremento de la financiación transferida para la ejecución de actuaciones de interés supramunicipal). El problema es que la obtención de una medida rigurosa y aceptable de las necesidades de gasto de cada comarca se enfrenta a muy serias dificultades en la actual fase del proceso de comarcalización.

La experiencia del funcionamiento del Fondo hasta la fecha no permite conocer si va a desempeñar ese papel que teóricamente le atribuimos, ya que, tal como se comprueba en el cuadro 8, aun no opera como mecanismo de garantía del equilibrio horizontal: aunque absorbe el 20 % de la financiación del coste de las funciones y servicios traspasados, en 2002 se repartió entre las comarcas con los mismos criterios que el otro 80% y para 2003 todavía no se ha establecido un criterio distinto. Si esta situación se consolida y, a pesar de los severos desequilibrios fiscales horizontales que se adivinan, no surgen comarcas que encuentran inviable ejercer las competencias que les han sido transferidas, será señal inequívoca de que el proceso de comarcalización está sobrefinanciado. En tal caso, será evidente la existencia de un desequilibrio fiscal vertical y seguro el incremento del gasto o la insuficiencia financiera del gobierno regional.

4. CONCLUSIONES

La reforma institucional puesta en marcha con la comarcalización de Aragón implica la creación de un nuevo nivel de gobierno, de carácter local, que se suma a los gobiernos (central, regional, provinciales y municipales) que operaban previamente en este territorio. Pretende la reordenación de las competencias entre los gobiernos de los niveles regional y local, abriendo un proceso de descentralización desde la comunidad autónoma y las provincias y de centralización desde los municipios, al tiempo que definir el nuevo marco territorial de actuación del gobierno regional en la prestación de servicios públicos y en sus actividades de ordenación

56. Las comisiones mixtas de transferencias tendrían que desempeñar aquí un papel relevante.

Cuadro 8: DETALLE COMARCAL DE LAS TRANSFERENCIAS INCONDICIONADAS DEL GOBIERNO DE ARAGÓN PREVISTAS PARA 2003

Cuantificación bajo el supuesto de que 2003 se inicia habiéndose cerrado la primera fase del proceso

Código INE	Denominación (**)	Puesta en marcha y funciona- miento	Funciones y serv. traspasados			Actuaciones de interés supramuni- cipal	TOTAL
			Coste de personal	Fondo de Cohesión C.	Otros costes		
1	La Jacetania.....	150,3	131,2	399,0	1.596,2	594,8	2.871,4
2	Alto Gállego.....	150,3	131,2	367,7	1.470,7	569,5	2.689,2
3	Sobrarbe.....	114,2	131,2	389,2	1.556,9	675,2	2.866,7
4	La Ribagorza.....	150,3	131,2	466,4	1.865,7	772,0	3.385,5
5	Cinco Villas.....	210,4	210,1	504,6	2.018,5	777,8	3.721,4
6	Hoya de Huesca.....	234,4	210,1	854,8	3.419,4	678,9	5.397,6
7	Somontano de Barbastro.....	150,3	131,2	417,1	1.668,6	778,1	3.145,2
8	Cinca Medio.....	150,3	131,2	373,9	1.495,6	577,4	2.728,4
9	La Litera.....	150,3	131,2	356,5	1.426,2	598,6	2.662,7
10	Los Monegros.....	150,3	131,2	402,3	1.609,2	634,6	2.927,6
11	Bajo Cinca/ Baix Cinca.....	150,3	131,2	374,7	1.498,7	507,4	2.662,1
12	Tarazona y el Moncayo.....	150,3	131,2	304,0	1.216,0	609,0	2.410,4
13	Campo de Borja.....	150,3	131,2	302,3	1.209,0	520,4	2.313,1
14	Aranda.....	114,2	131,2	238,0	952,1	463,8	1.899,4
15	Ribera Alta del Ebro.....	150,3	131,2	386,9	1.547,4	541,1	2.756,7
16	Valdejalón.....	150,3	131,2	386,3	1.545,3	540,3	2.753,4
17	Zaragoza (excluida ciudad).....	210,4	210,1	575,5	2.302,1	600,6	3.898,7
18	Ribera Baja del Ebro.....	114,2	131,2	247,4	989,5	450,9	1.933,1
19	Caspe.....	150,3	131,2	277,3	1.109,2	446,3	2.114,2
20	Comunidad de Calatayud.....	210,4	210,1	622,8	2.491,2	931,0	4.465,4
21	Campo de Cariñena.....	150,3	131,2	263,2	1.052,9	475,9	2.073,4
22	Campo de Belchite.....	114,2	131,2	217,1	868,3	467,3	1.798,1
23	Bajo Martín.....	114,2	131,2	227,9	911,5	438,5	1.823,2
24	Campo de Daroca.....	114,2	131,2	252,7	1.010,7	591,4	2.100,0
25	Calamocha.....	150,3	131,2	345,0	1.380,0	665,2	2.671,6
26	Cuencas Mineras.....	114,2	131,2	288,3	1.153,4	607,9	2.295,0
27	Andorra-Sierra de Arcos.....	150,3	131,2	262,7	1.051,0	452,9	2.048,0
28	Bajo Aragón.....	210,4	210,1	422,0	1.688,1	591,9	3.122,5
29	Teruel.....	210,4	210,1	625,0	2.500,2	690,8	4.236,4
30	Maestrazgo.....	114,2	131,2	216,5	866,0	455,1	1.783,0
31	Albarracín.....	114,2	131,2	228,0	912,0	569,7	1.955,1
32	Gudar-Javalambre.....	114,2	131,2	299,1	1.196,3	528,8	2.269,5
33	Matarraña/ Matarranya.....	114,2	131,2	246,3	985,3	491,5	1.968,5
	<i>Total.....</i>	<i>4.946,3</i>	<i>4.801,9</i>	<i>12.140,8</i>	<i>48.563,0</i>	<i>19.294,5</i>	<i>89.746,5</i>
	<i>Media.....</i>	<i>149,9</i>	<i>145,5</i>	<i>367,9</i>	<i>1.471,6</i>	<i>584,7</i>	<i>2.719,6</i>
	<i>Mediana.....</i>	<i>150,3</i>	<i>131,2</i>	<i>356,5</i>	<i>1.426,2</i>	<i>577,4</i>	<i>2.662,7</i>
	<i>Desviación típica.....</i>	<i>34,6</i>	<i>30,4</i>	<i>139,6</i>	<i>558,4</i>	<i>113,9</i>	<i>835,5</i>
	<i>Coefficiente de variación (%).....</i>	<i>23,1</i>	<i>20,9</i>	<i>37,9</i>	<i>37,9</i>	<i>19,5</i>	<i>30,7</i>

(*) Situación en la que todas las comarcas se han constituido y se ha completado el traspaso de las funciones y servicios correspondientes al primer bloque de materias transferidas (servicio de recogida y tratamiento de residuos; acción social; cultura; patrimonio cultural y tradiciones populares; deporte; juventud; promoción del turismo; y protección civil y prevención y extinción de incendios). Queda al margen la financiación específica de la ciudad de Zaragoza, cuya población (610.976 habitantes) resulta excluida a todos los efectos de los cálculos. Las actuales previsiones de financiación, al no haberse aprobado todavía los presupuestos de la comunidad autónoma para 2003, no actualizan las magnitudes de referencia fijadas en la LMC para 2002; únicamente introducen unos ligeros cambios en la financiación de actuaciones de interés supramarcial.

(**) Denominación y delimitación a fecha 11-11-2002. Las comarcas constituidas con posterioridad pueden haber sufrido cambios en su denominación y en su delimitación

Fuente: Gobierno de Aragón, Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales.

del territorio en aras de una mayor solidaridad y equilibrio dentro de Aragón. El proceso se está desarrollando, a partir de la aprobación de la Ley de Medidas de Comarcalización al término de 2001, de forma acelerada y en un contexto plenamente armonizado; de tal modo que se prevé que a comienzos de 2003 estarán aprobadas las leyes de constitución de todas las comarcas, excepto la de Zaragoza (que presenta dificultades especiales debido a su excepcional volumen de población en el contexto de Aragón y a que en ella se ubica la capital de la comunidad autónoma), y que dentro del mismo año se habrá completado el traspaso desde la comunidad autónoma y desde las mancomunidades de municipios de las funciones y servicios correspondientes al primer bloque de competencias asumidas (cuyo coste representa el 50 % del total previsto).

Partiendo de la teoría económica del federalismo fiscal, en este trabajo se ha sometido a análisis al proceso de comarcalización con la finalidad de aportar elementos de reflexión a un debate que, dada la relevancia de la reforma emprendida, resulta necesario. Las conclusiones obtenidas han sido desgranadas a lo largo del trabajo, con lo que sólo queda aquí recuperar y resumir las principales.

Hemos comprobado que la comarcalización va a implicar, a corto plazo, un incremento del gasto público –salvo que se acepte el deterioro de los servicios públicos–, ya que surgen nuevos costes administrativos asociados al funcionamiento de los órganos comarcales y, sobre todo, parece que se desaprovechan importantes economías de escala en la prestación de las funciones y servicios traspasados desde la comunidad autónoma. Sin embargo, aún cabe la posibilidad de que el resultado a largo plazo sea una ganancia neta de bienestar social. Para ello debería ocurrir que esos incrementos de costes vayan acompañados de ganancias de eficiencia en otros aspectos de la actividad del sector público aragonés a consecuencia de la comarcalización, de modo que los llegasen a compensar. Desafortunadamente, no estamos en condiciones, en este momento, de confirmar o rechazar esa posibilidad, ya que va a depender de un conjunto muy amplio de factores que no son cuantificables a *priori*, sobre todo, de la reacción de los agentes económicos –públicos y privados– ante la nueva realidad institucional. Pero en su lugar sí podemos indicar cómo van a incidir algunos aspectos clave del proceso de comarcalización, tal como se ha diseñado en Aragón, en la eficiencia; de lo que puede deducirse cuáles deberían ser las líneas de actuación, en relación con tales aspectos, para tratar de asegurar que los beneficios sociales del proceso superen a los costes y para maximizar el beneficio neto.

Los resultados obtenidos vienen fuertemente condicionados, como no puede ser de otro modo, por el análisis de la situación de partida de Aragón en cuanto a sus rasgos estructurales e institucionales, siendo de destacar varios elementos que, a nuestro entender, desempeñan un papel clave. Así, Aragón se caracteriza por ser una región extensa y poco poblada, en la que, además, la población se distribuye de forma extremadamente desigual, ya que más de la mitad de la población se concentra en la ciudad de Zaragoza y el resto del territorio tiene densidades prácticamente insostenibles; esto se traduce en la ausencia de una red de ciudades que permita articular el territorio y en que la mayor parte de los municipios existentes resultan inviables como unidades administrativas de prestación de servicios públicos. La despoblación de la mayor parte del te-

territorio y, en paralelo, la falta de tamaño de los municipios para prestar servicios y asentar población son, por tanto, problemas que parece necesario abordar en Aragón, y así lo hace explícito el legislador a la hora de poner en marcha el proceso de comarcalización. En cambio, no parece que exista un problema de identidades sub-regionales que reclamen un trato singular y que, en consecuencia, exijan la descentralización de la comunidad autónoma y la creación de nuevas instituciones de autogobierno.

A partir de este diagnóstico, parece claro que había que avanzar en la articulación de los municipios para asegurar una adecuada prestación de los servicios públicos locales y en la potenciación de los núcleos más aptos para constituir una verdadera alternativa de localización de actividad económica y población. Al respecto, existe un amplio consenso en que la estructura provincial vigente no constituye un instrumento funcional para alcanzar estos fines (aunque ha tenido una repercusión indiscutible en la potenciación de las capitales de provincia frente al resto de municipios); entre otras circunstancias, se lo impide su excesiva extensión territorial. Por otra parte, las mancomunidades de municipios, aunque han contribuido de forma muy satisfactoria a resolver la falta de tamaño de los municipios para la prestación de ciertos servicios locales y han abierto vías a la prestación de servicios supramunicipales, presentan el inconveniente de su desigual implantación a lo largo del territorio y de no ofrecer garantías de permanencia en el tiempo. Por tanto, las comarcas pueden ser un buen instrumento para sustituir a las provincias y a las mancomunidades en sus funciones y para potenciar el desarrollo de una red intermedia de ciudades. Sin embargo, el proceso de comarcalización deja abiertos aquí dos problemas que contribuirán a reducir la eficiencia del nuevo sistema institucional: primero, las diputaciones provinciales se quedan sin razón de ser pero no desaparecen (desde el punto de vista económico no tiene sentido su permanencia) y ni siquiera se puede garantizar su reforma para adaptarlas a las nuevas condiciones y, segundo, la extensión de las comarcas resulta excesiva en algunos casos.

Ahora bien, la comarcalización de Aragón descansa realmente en la descentralización de las competencias previamente detentadas por la comunidad autónoma, descentralización que se extiende a muy numerosas materias e implica una verdadera transferencia de poder de decisión a los órganos comarcales, los cuales van a disponer con total discrecionalidad de la financiación que les será transferida a estos efectos. La consecuencia más segura de este proceso es que va a reforzarse la centralidad de las cabeceiras de comarca, contribuyendo al desarrollo de esos municipios de modo similar –aunque a otra escala– a las capitales de provincia; además, va a conseguirse una mayor proximidad de la administración a los ciudadanos. Pero todo parece indicar que el coste será muy alto.

Al respecto, es muy probable que la descentralización prevista de lugar a una considerable pérdida de eficiencia: primero, porque el tamaño de la mayor parte de las comarcas, medido por su número de habitantes e, incluso, por su superficie, es excesivamente reducido para el ejercicio de las funciones y servicios traspasados, con lo que se asume un alto coste en términos de no aprovechamiento de las economías de escala; segundo, porque es dudoso que el ámbito de beneficios de algunas competencias transferidas sea comarcal y no se produzcan desbordamientos intercomarcales de efectos, más ante el

escaso tamaño de las comarcas. En contrapartida, no es seguro que las decisiones de los nuevos órganos comarcales mejoren las previamente adoptadas por el gobierno regional en cuanto a su adecuación a las verdaderas preferencias de los ciudadanos: primero, porque no hay ningún indicio que permita suponer que las preferencias de la población regional están segmentadas territorialmente; segundo, porque la financiación de las funciones y servicios traspasados mediante transferencias generales hace que no exista ningún mecanismo de corresponsabilidad de los gobiernos comarcales en la financiación de sus gastos. Además, el resultado del proceso en términos de eficiencia y, también, de equidad se ve condicionado por otros factores que tienen que ver con la calidad del ajuste entre la financiación concedida a las comarcas y las necesidades de gasto derivadas del ejercicio de sus competencias, tanto por lo que se refiere a su montante global como a su reparto. A este respecto, dado que la descentralización es ya una realidad, debería prestarse una atención especial a los mecanismos de financiación, en la dirección de atribuir responsabilidad a las comarcas, asegurar la suficiencia financiera del conjunto del sector público regional y preservar los equilibrios fiscales vertical y horizontal dentro del mismo.

En la misma línea de reforzar el protagonismo de las comarcas se encuadra, finalmente, el compromiso legal que obliga al gobierno regional a utilizar la demarcación comarcal como base territorial para prestar los servicios que no ha traspasado. Con ello se renuncia a la necesaria flexibilidad de que debe disponer el gobierno para organizar sus servicios periféricos, a cambio de una ordenación del territorio en torno a una demarcaciones comarcales cuyo número, tamaño y configuración resultan muy discutibles. Así, no cabe duda de que si este criterio de territorialización se lleva a la práctica de forma estricta, se producirán importantes disfunciones y, por tanto, contribuirá a disminuir la eficiencia del sector público regional.

En resumen, la principal debilidad del proceso nace de la pluralidad de objetivos que se atribuyen a las comarcas, ya que todo apunta a que se produce una seria incompatibilidad entre los tamaños (número de habitantes y superficie) requeridos para prestar eficientemente los servicios locales (municipales y supramunicipales) y, simultáneamente, los servicios regionales. En concreto, la demarcación comarcal parece diseñada para la prestación de servicios locales, por lo que la mayor parte de las comarcas tienen un tamaño excesivamente reducido para la prestación de los servicios regionales que se traspasan y, por supuesto, para servir de base al despliegue territorial de los servicios que el gobierno regional seguirá prestando directamente. La pretendida mejora en la prestación de los servicios públicos —especialmente los locales— y el mejor equilibrio de las condiciones de vida dentro de la región, que eran los fines esenciales del proceso de comarcalización, no conducían inevitablemente al modelo de comarca que se ha establecido: los esfuerzos podían haberse centrado en la racionalización de las administraciones municipales y provinciales, posponiendo y acometiendo con más mesura la descentralización de la comunidad autónoma.

BIBLIOGRAFÍA

- AZNAR, A. y APARICIO, M. T. (2000): “Un modelo para la estimación de la renta comarcal. Aplicación a las comarcas aragonesas”, *Documentos de Trabajo del Instituto Aragonés de Estadística*, n° 1 (diciembre).
- CASTELLS, A. (1988): *Hacienda autonómica. Una perspectiva de federalismo fiscal*. Barcelona: Ariel.
- CASTELLS, A. (2002): “Algunos comentarios sobre la reforma de las haciendas locales”, *Papeles de Economía Española*, n° 92, pp. 8-26.
- DIRECCIÓN GENERAL DE FONDOS COMUNITARIOS Y POLÍTICA TERRITORIAL (2002): *Sector Público Local. Censo de Entes 2001*. Madrid: Ministerio de Hacienda.
- EMBID, A. (2002): “La comarcalización: un cambio trascendental en la organización territorial de la Comunidad Autónoma de Aragón”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n° 20, pp. 83-116.
- KING, D. (1984): *La economía de los gobiernos multi-nivel*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1988.
- OATES, W. E. (1972): *Federalismo Fiscal*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1977.
- OLSON, M. (1969): “The Principle of “Fiscal Equivalence”: The División of Responsibilities among Different Levels of Government”, *American Economic Review*, vol 59, pp. 479-487.
- *Papeles de Economía Española*, n° 92 (2002), monográfico dedicado a “Haciendas locales: vías de reforma”.
- SALANOVA, R. (dir.) (1999): *La comarcalización de Aragón (Estudio sistemático de las Leyes de Aragón 10-1993, de Comarcalización de Aragón, y 8-1996, de Delimitación Comarcal)*. Zaragoza: Cortes de Aragón.
- SALANOVA, R. (2002): “La comarcalización de Aragón: una nueva organización territorial”, *Economía Aragonesa*, n° 18, pp. 115-133.
- TIEBOUT, C. M. (1956): “Una teoría pura del gasto público local”, *Hacienda Pública Española*, n° 50 (1978), pp. 324-331.

PILAR VAQUERO VALIENTE
Dirección General de Economía
Gobierno de Aragón

1. POLÍTICA TERRITORIAL EUROPEA

Si bien no puede hablarse estrictamente de una Política Europea del Territorio, ya que los Estados Miembros han mantenido en sus manos las competencias sobre ordenación territorial (el concepto territorio está muy vinculado al de soberanía), la Unión Europea no es ajena a la vertiente territorial del desarrollo, sobre todo porque la creciente complejidad de los objetivos perseguidos por la Unión, implica que el territorio cobre un mayor protagonismo e importancia.

Las nuevas tendencias sobre desarrollo y de algún modo heredando antiguos intentos de regulación como la PEOT, pero sobre todo la evolución de los planteamientos sobre el desarrollo regional, provocan el nacimiento de la “Estrategia Territorial Europea”, marco de orientaciones para las políticas sectoriales con repercusiones territoriales de la Comunidad y de los Estados Miembros, así como para las autoridades regionales y locales, a fin de conseguir un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio europeo. Fue aprobada en la reunión informal de ministros responsables de ordenación del territorio de Postdam en 1999, y constituye un paso importante en el proceso de integración europea, convirtiéndose en un marco de orientación para el conjunto de las Administraciones Públicas.

Las políticas de desarrollo territorial deberán perseguir un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio, al objeto de que los tres objetivos siguientes se alcancen por igual en todas las regiones de la Unión Europea.

- Cohesión económica y social.
- Conservación y gestión de los recursos naturales y del patrimonio cultural.
- Competitividad más equilibrada del territorio europeo.

La Estrategia Territorial Europea, se ajusta al objetivo comunitario de procurar un desarrollo equilibrado y sostenible (art. 2, del Título Primero del TUE). Defendiendo la idea del desarrollo sostenible; que debe incluir no sólo un desarrollo económico

respetuoso con el medioambiente, que conserve para las generaciones futuras recursos actuales, sino también un desarrollo territorial equilibrado.



Figura 1:
Triángulo de Objetivos

Como se indica en el triángulo de Objetivos, es necesario asociar los tres objetivos políticos y para conseguir un desarrollo más equilibrado en su dimensión territorial, es necesario que éstos se persigan a la vez en todas las regiones de la U.E. teniendo en cuenta sus interacciones.

La evolución de los Tratados (Acta Unica Europea, Maastricht, Amsterdam, Niza), ha provocado que las políticas sectoriales comunitarias con dimensión territorial tengan cada vez más influencia sobre la elaboración y ejecución de las políticas nacionales, y en especial los Títulos del Tratado relacionados con los Fondos Estructurales y la política de medio ambiente.

En Amsterdam (1997), el logro de un desarrollo equilibrado y sostenible se consagra como uno de los objetivos fundamentales de la Comunidad Europea. No obstante, el impacto sobre el territorio de las políticas comunitarias no se corresponde automáticamente con un espacio equilibrado, es por ello que la Estrategia Territorial Europea (ETE) propone que se tengan en cuenta, para alcanzar un desarrollo sostenible y equilibrado de la U.E., las siguientes *directrices*, que deberán tener un claro reflejo en la programación de las nuevas intervenciones con financiación europea, especialmente en los documentos de programación relativos al periodo 2000/2006:

1. Desarrollo de un sistema urbano policéntrico y más equilibrado, que supere el anacrónico dualismo entre campo y ciudad (rural/urbano).

Del análisis de la situación actual, se deduce el gran desequilibrio existente entre determinadas zonas del territorio europeo existiendo una gran carencia de ciudades con el suficiente potencial de desarrollo como para “tirar adelante” de su entorno, sobre todo en una situación de globalización mundial como la que vivimos.

Las disparidades entre las regiones que reciben la influencia de las escasas grandes metrópolis de la Unión y las demás crece cada día, por lo que entre otras líneas de actuación se proponen las siguientes:

- Fomento de un desarrollo territorial policéntrico y equilibrado de la UE, multiplicando las zonas con capacidad de arrastre y procurando su distribución territorial.

- Apoyo al desarrollo de ciudades y regiones urbanas dinámicas, atractivas y competitivas, tratando de crear ciudades intermedias lo suficientemente dinámicas y capaces de provocar un desarrollo sostenible a las regiones en las que se sitúan.
 - El aprovechamiento y desarrollo económico de los recursos naturales y su protección compatible con el uso de los mismos como fuente de desarrollo endógeno.
 - Fomentar la relación cooperativa entre la ciudad y el campo de forma que ésta preste a su entorno rural los servicios que precisa y a su vez se produzca una valoración del campo que beneficie a sus habitantes, permitiéndoles mantener su residencia, pues el abandono masivo de los entornos rurales no es más que un foco de futuros problemas en las ciudades de referencia.
2. Fomento de estrategias integradas de transporte y comunicación que permitan la participación activa de las regiones y ciudades europeas

El amplio territorio de la Unión hace imprescindible la mejora de las vías de comunicación y transporte de forma que la localización de los polos de desarrollo favorezca a su entorno y no provoque exclusiones.

De igual modo las posibilidades que la Sociedad de la Información ofrecen al desarrollo integral de la Unión, precisan para materializarse de una estructura amplia e integrada que permita conectar todo el territorio de la Unión.

Las principales vías para alcanzar este objetivo son:

- Planteamiento integrado para mejorar la conexión a las redes de transporte y el acceso al conocimiento.
 - Desarrollo policéntrico; modelo para una mejor accesibilidad. La creación de una potente red de ciudades intermedias que sirvan de portal de acceso a las grandes urbes, es presenta como uno de los objetivos imprescindibles para alcanzar un desarrollo territorialmente equilibrado.
 - Utilización eficaz y sostenible de las infraestructuras
 - Difusión de la innovación y el conocimiento, el aseguramiento de que el conocimiento es accesible para todos los ciudadanos europeos con independencia de su lugar de residencia es básico para alcanzar el objetivo limitar las diferencias existentes hoy entre regiones desarrolladas y no desarrolladas.
3. Desarrollo y protección de la naturaleza y del patrimonio cultural mediante una gestión inteligente, para compatibilizar diversidad natural y cultural y conservación de la identidad regional.

El desarrollo de la Unión Europea debe ser en todo caso sostenible, por lo que el respeto al Medioambiente se convierte en un objetivo de carácter horizontal que debe impregnar todas las actuaciones, y que alcanza en la ETE una dimensión que vá más allá de la mera protección de los valores naturales al hermanarse con el principio de protección y desarrollo de la riqueza patrimonial e histórica de nuestro territorio.

Los “ítems” fundamentales que conforman esta directriz son:

- La valoración de la Naturaleza y patrimonio cultural como factores potenciales de desarrollo.
- Conservación y desarrollo del patrimonio natural.
- Gestión de los recursos hídricos; un reto para el desarrollo territorial
- Gestión creativa de los paisajes culturales y del patrimonio cultural

Hemos planteado antes la naturaleza de Directrices para la gestión pública que tiene la ETE y por tanto su no-exigibilidad de aplicación para los Estados Miembros, quienes se comprometieron a desarrollar sus propias Estrategias Territoriales de Desarrollo, por lo que es de capital importancia pasar de la teoría a la práctica, es decir al análisis de cuales son realmente los instrumentos de que dispone la Unión Europea para aplicar las directrices que contiene la ETE. Para ello nada mejor que tener una breve visión del presupuesto de la Unión para el periodo 2000/2006.

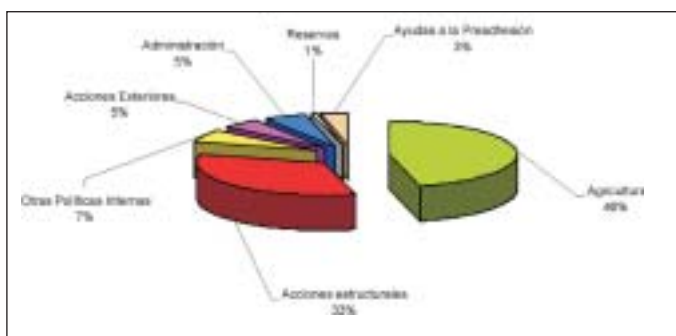


Figura 2:
Presupuesto UE 2000/2006

Como podemos ver en el gráfico, la Política Agrícola Común absorbe el 46% del presupuesto, los Fondos Estructurales y de Cohesión alcanzan el 33% y las Políticas internas de competencia, Redes Transeuropeas, Medio Ambiente, Investigación y Desarrollo tecnológico, Actividades del BEI, junto con otras políticas (como la formación) suponen tan solo el 6,77% del presupuesto UE.

De ello podemos deducir que la capacidad de la Unión Europea de actuar en el marco del desarrollo territorial con sus propios medios es relativamente escasa, al menos en comparación con el peso que tienen otras políticas como la PAC, por lo que debemos centrarnos en las actuaciones cofinanciadas a través de los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión.

Representan cerca del 33% del Presupuesto UE, unos 217.216 millones de euros a precios de 2000, repartiéndose en 90% para los Fondos Estructurales FEDER, FSE, FEOGA-Orientación e IFOP, un 9% para el Fondo de Cohesión y un 1% para las Acciones Innovadoras.

Los FFEE están dedicados según el nuevo Reglamento (CE) nº 1260/99 a la reducción de las disparidades regionales, para lo que se establecen tres grandes Objetivos en los que se encuadran las diversas regiones europeas:

Objetivo nº 1: regiones cuyo PIB es inferior al 75% de la renta comunitaria

Objetivo nº 2: zonas en dificultad; por reconversión industrial, zonas rurales en declive, zonas urbanas en crisis y regiones afectas por la reconversión pesquera.

Objetivo nº 3: sin carácter territorial, dedicado a la lucha *contra el paro*.

Este sería un breve resumen de cada uno de los diferentes fondos y su aplicación:

El *Fondo Europeo de Desarrollo Regional*, en adelante FEDER, contribuye fundamentalmente a apoyar las inversiones productivas, la creación o modernización de infraestructuras que contribuyan al desarrollo o a la reconversión de la región, las acciones que tengan por objeto el desarrollo del potencial endógeno de la región, así como los estudios o planes piloto relativos al desarrollo regional.

Por su parte el *Fondo Social Europeo* apoya las medidas de desarrollo de recursos humanos para promover un alto nivel de empleo, la igualdad entre hombres y mujeres, el desarrollo sostenible y la cohesión económica y social. Tiene como atribuciones prioritarias, la formación profesional - desarrollando las competencias, aptitudes y cualificaciones profesionales - las ayudas a la contratación - fomentando la creación de empleo - y la asistencia técnica con el fin de luchar contra el paro de larga duración, de integrar a los jóvenes en la vida profesional y de combatir la discriminación y las desigualdades de acceso al mercado laboral.

El *Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola*, en adelante FEOGA, contribuye específicamente al desarrollo rural y al ajuste estructural de las zonas rurales.

El *Instrumento Financiero para la Pesca*, IFOP, contribuye al desarrollo de las zonas especialmente dependientes de la pesca.

El *Fondo de Cohesión*, instituido para los países que no alcanzan el 80% de la media de la renta comunitaria, está especialmente dedicado a la mejora de las infraestructuras de transportes (redes transeuropeas) y relativas al medioambiente.

Estos Fondos se instrumentan para alcanzar los objetivos antedichos a través de unos denominados Documentos de Programación, que dependiendo de a quién corresponde su impulso, son los siguientes:

Impulso conjunto EM y COMISIÓN: PO y DOCUP y Carteras Fondo de Cohesión

Impulso COMISION con participación EM: Iniciativas comunitarias

Impulso COMISION: Programas europeos,

2. ARAGÓN, DESDE LA PERSPECTIVA EUROPEA

En el actual periodo de programación Aragón está encuadrado en el Objetivo nº 2 que de acuerdo con lo establecido en el artículo nº 1 del Reglamento General de Fondos Estructurales, pretende apoyar la reconversión económica y social de las zonas con deficiencias estructurales.

Se incluirán especialmente las zonas que estén experimentando transformaciones socioeconómicas en los sectores de la industria y los servicios, las zonas rurales en

declive, las zonas urbanas en situación difícil y las zonas dependientes de la pesca que se encuentren en crisis.

Plan de Desarrollo Socioeconómico de Aragón 2000/2006 (Millones de euros)

1994 - 1999		2000 - 2006	
FSE	109	FSE	140
FEDER	214	FEDER	284
FEOGA-O	275.598	FEOGA-O	267
TOTAL	275.921	TOTAL	691

Como región Objetivo nº 2 Aragón recibe apoyo financiero del FEDER, el FSE, el FEOGA y el IFOP.

Al no ser región calificada como de Objetivo nº1 también participa del denominado Objetivo nº 3 que pretende apoyar la adaptación y modernización de las políticas y sistemas de educación, formación y empleo. El Fondo Estructural, que cofinancia las actuaciones que se llevan a cabo para lograr el Objetivo nº 3 es el Fondo Social Europeo.

Independientemente del sistema de objetivos Aragón participa en la ejecución de proyectos apoyados por el Fondo de Cohesión, al ser España junto con Grecia, Irlanda y Portugal los países beneficiarios de dicho fondo.

También se desarrollan en nuestra comunidad autónoma iniciativas y programas comunitarios financiados por cada uno de los fondos, por lo que en el periodo 2000/2006 se recibirán en Aragón unos 700 millones de euros a través de diferentes documentos de programación, como se expresa en el cuadro que inicia este apartado.

Se pretende ahora una breve visión de los documentos y las actuaciones previstas en ellos que se desarrollarán en este periodo, con especial incidencia en la adecuación de los mismos a los principios expuestos en la Estrategia Territorial Europea.

Básicamente se presentan los principales datos de los siguientes documentos de programación:

- Docup de Aragón de Objetivo nº2 2000/2006, donde se incluyen las actuaciones cofinanciadas por FEDER y FSE.
- Documentos de Desarrollo regional, donde se incluyen las actuaciones cofinanciadas por FEOGA.
- Programa Operativo de Objetivo nº 3, que recoge las actuaciones FSE.
- Diversos programas en el marco de las iniciativas comunitarias.

2.1. Docup de Aragón de Objetivo nº 2 2000/2006, donde se incluyen las actuaciones cofinanciadas por FEDER y FSE.

El Docup de Objetivo nº 2 de Aragón, aprobado el 19 de diciembre de 2000, pretende el desarrollo de las zonas rurales y con problemas de reconversión industrial, potenci-

ando las medidas necesarias para la mejora de las condiciones económicas y de vida de sus habitantes, sin olvidar las Políticas comunitarias horizontales, que deben aplicarse a cualquier actuación cofinanciada, como son:

- Desarrollo sostenible, medioambiente
- Igualdad hombre-mujer

La totalidad del territorio aragonés cumple los requisitos del Reglamento (CE) n° 1260/1999 para ser considerado Objetivo n° 2, pero la población asistida debe limitarse a los máximos establecidos por la Comisión, habiéndose excluido tres distritos de la ciudad de Zaragoza -Distrito n° 2 Centro (ya excluido en el periodo anterior), Distrito n° 3b Delicias, y Distrito n° 9 Torrero (Los distritos 3b y 9 recibirán ayudas del Fondo Europeo de Desarrollo Regional, como zonas de ayuda transitoria)- con lo que la población asistida es de 988.400 personas y los Fondos participantes, FEDER y FSE

Del análisis previo de la situación aragonesa, se ha podido concluir que la actuación pública en el 2000-2006 debe encaminarse a la consecución del objetivo final de:



Figura 3:
DOCUP Objetivo 2

En colaboración con todas las instancias administrativas, central, autonómica y local, se seleccionaron las actuaciones a desarrollar, relacionadas con los Ejes prioritarios de actuación que componen el Docup de Aragón del Objetivo n° 2.

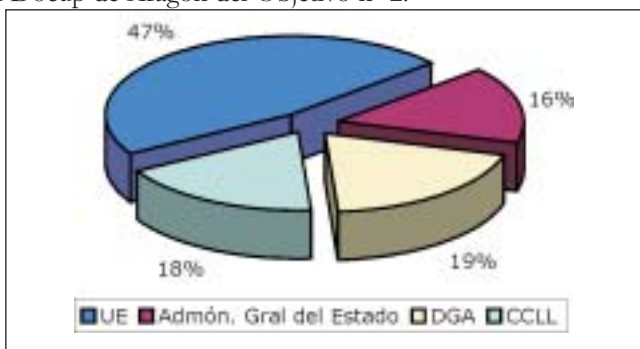


Figura 4:
Participación Financiera

La inversión prevista en el Docup de Objetivo nº2 Aragón para el 2000-2006 es de 647.391.683 euros, de los que la Unión Europea aportará 306.262.564 euros (47,2%), la Administración General del Estado 102.605.816 euros (15,4%), la Diputación General

de Aragón 126.896.110 euros, que supone el 19,4% y la Administración Local (Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales) 116.627.193 euros, el 18%.

Los Ejes prioritarios de actuación son los siguientes:

Eje 1. Mejora de la Competitividad, el empleo y el desarrollo del tejido productivo

Las medidas previstas en este Eje, son fundamentalmente de apoyo a las Pymes, para la mejora de sus procesos productivos y su internacionalización, con acciones específicas para la búsqueda de sistemas de producción más respetuosos con el medio ambiente.

Se establecen medidas especiales para el apoyo de la artesanía y el sector de la minería no energética.

Eje 2. Medio ambiente, entorno natural y recursos hídricos

Destacan en este eje las actuaciones previstas para la mejora integral del ciclo del agua, tanto el abastecimiento, como el saneamiento y la depuración.

Se han incluido actuaciones tanto de la Diputación General de Aragón, como de los municipios aragoneses, con el apoyo financiero de la Administración General, dada la importancia de los proyectos previstos.

No se ha olvidado la protección y regeneración de enclaves naturales en el medio rural, que permitirán mejorar los entornos de nuestros pueblos.

Eje 3. Sociedad del conocimiento (Innovación, I+D, Sociedad de la Información)

Este eje recibirá la aportación del Fondo Social Europeo y la principal participación de la Administración General del estado través del Ministerio de Ciencia y Tecnología.

Se desarrollarán actuaciones para fomentar el uso de las nuevas tecnologías y la Sociedad de la Información, que representa una gran oportunidad de desarrollo para Aragón. (Universidad y Centros Tecnológicos)

Eje 4. Desarrollo de las comunicaciones y energía.

La gran extensión de nuestro territorio y la dispersión de la población, hacen necesaria la inversión en la red local de carreteras para maximizar los beneficios de las nuevas infraestructuras que llegarán a Aragón en este periodo (AVE, Autovía Somport-Sagunto, cofinanciados por el Fondo de Cohesión)

Similares condicionantes hacen precisa la inversión en la electrificación de núcleos habitados aislados, aprovechando las ventajas de las energías alternativas.

Eje 5. Desarrollo Local y Urbano

Las actuaciones previstas en este eje son muy variadas habiéndose previsto diferentes líneas de actuación que abarcan desde la dotación de equipamientos sociales, instalaciones deportivas y de ocio, infraestructuras para la integración social, centros de formación y desarrollo local, infraestructuras que permitan la puesta en marcha de nuevas actividades económicas centradas en los nuevos yacimientos de empleo como el turismo o los servicios sociales, hasta la conservación y rehabilitación de nuestro rico patrimonio artístico y cultural.

Debe destacarse la importante participación de las corporaciones locales en este eje, con la coordinación de las Diputaciones Provinciales.

El Ayuntamiento de Zaragoza, concentra en este eje las medidas a desarrollar tanto en los dos distritos de fase transitoria, como en el resto del municipio:

- Mejora de infraestructuras básicas de ambos distritos con una gran componente medioambiental.
- Obras relacionadas con la llegada del AVE a Zaragoza, como el anillo viario de la estación intermodal.

Eje 6. Asistencia Técnica

Actuaciones relativas al seguimiento y diversos estudios y análisis.

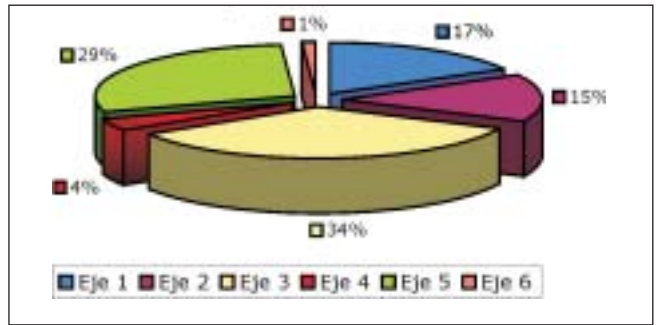


Figura 5:
Ayuda Fondos Estructurales
por Eje Prioritario

2.2. Documentos de Desarrollo regional, donde se incluyen las actuaciones cofinanciadas por FEOGA

El Desarrollo Rural se configura a partir de la Agenda 2000 como el segundo pilar de la Política Agraria Comunitaria para la etapa 2000-2006. El Gobierno de Aragón ha elaborado los Programas necesarios para su participación en todas las medidas previstas:

- Programa de Desarrollo Rural
- Programa de Mejora de las Estructuras de Producción
- Programa de Medidas de Acompañamiento

El *Programa Regional de Desarrollo Rural para Aragón 2000-2006* ha sido aprobado por Decisión de la Comisión de 13 de septiembre de 2000 C (2000) 2657 final.

Este programa cubre todo el territorio de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Estrategia y objetivos: el fin último del Programa es garantizar y reforzar el carácter multifuncional del medio rural aragonés. Este planteamiento Estratégico se basa en las tres funciones del medio rural que son las siguientes:

- Función Económica
- Función Social
- Función Ecológica

Los Objetivos prioritarios son:

- Mejora de la Competitividad
- Diversificación de la actividad agraria
- Conservación y restauración del medio natural
- Mejora de la calidad de vida
- Formación

Estos Objetivos se desarrollan en las siguientes MEDIDAS:

- Formación: Acciones de formación agraria realizada sobre territorios, colectivos y contenidos no cubiertos por los programas del Fondo Social Europeo.
- Mejora de la transformación y comercialización de productos agrícolas: inversiones para facilitar la mejora y la racionalización de la transformación y comercialización y contribuir a aumentar la competitividad y el valor añadido de estos productos agrarios.
- Silvicultura; la ayuda a la silvicultura pretende contribuir al mantenimiento y desarrollo de las funciones económicas, ecológicas y sociales de los bosques en las zonas rurales, fomentando la consecución de uno o más de los siguientes objetivos: gestión forestal y desarrollo sostenibles, mantenimiento y mejora de los recursos forestales.
- Fomento de la adaptación y desarrollo de las zonas rurales: se incluyen en esta medida las actuaciones que estando relacionadas con las actividades agrarias y su reconversión y con las actividades rurales, no entran en el ámbito de aplicación de las anteriores medidas.

Cada medida se financia y articula por diferentes órganos gestores de las tres Administraciones implicadas, Administración General del Estado, Administración Autonómica y Administración Local, en este último caso a través de las Diputaciones Provinciales. En el caso del PRODER participan además los Grupos de Acción Local que se seleccionen.

Dotaciones financieras por medidas: Sobre un total de 78.427 Millones de pesetas de gasto público para el periodo 2000-2006 (figura 6):

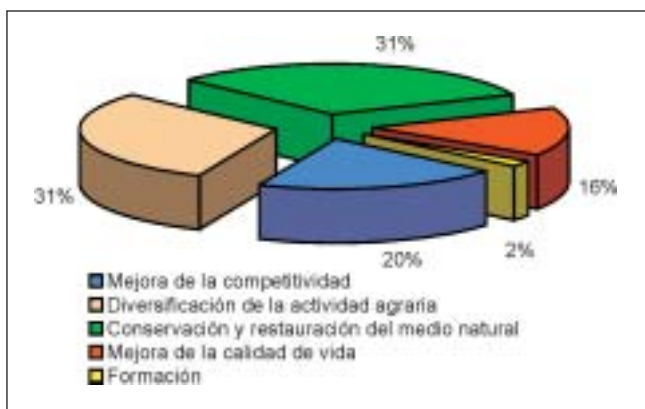


Figura 6:
Desarrollo rural para Aragón:
Distribución de las dotaciones
financieras por objetivos

El Programa Horizontal II de Mejora de las Estructuras de la Producción (2000-2006) ha sido aprobado por Decisión de la Comisión de 15 de septiembre de 2000.

Las Comunidades Autónomas afectadas por el Programa son: Aragón, Baleares, Cataluña, Madrid, Navarra y la Rioja, es decir todas las que han quedado excluidas del Objetivo nº 1 salvo el País Vasco.

Objetivo general: elevar los niveles de bienestar económico y social de la población rural a través de una actividad económica agraria eficaz, eficiente y respetuosa con el medio natural, ejercida en un espacio rural atractivo.

Objetivos intermedios:

- Racionalizar la utilización de los recursos hídricos
- Mejorar la competitividad de las explotaciones agrarias.
- Reordenar los sectores.

Prioridades de actuación:

- I. Racionalización del uso de los inputs.
- II. Mejora de la viabilidad de las explotaciones.
- III. Reordenación de los sectores productivos.
- IV. Mejora de la calidad de vida y protección del medio natural.

Además se hace especial referencia a los aspectos medioambientales y a la política de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

Descripción de las MEDIDAS que se contemplan para la aplicación del Programa:

- Inversiones en las explotaciones agrarias dirigidas a reducir los costes de producción, mejorar y reorientar la producción, aumentar la calidad, proteger y mejorar el medio natural, las condiciones de higiene y bienestar de los animales o impulsar la diversificación de las actividades agrarias.
- Instalación de jóvenes agricultores de menos de cuarenta años, con capacidad y competencia profesionales adecuadas, que se establezcan por primera vez en una explotación agraria, que se establezcan como titulares de explotación y que se instalen en una explotación cuya viabilidad económica pueda acreditarse y en la que se cumplan las normas mínimas en materia de medio ambiente, higiene y bienestar de los animales.
- Gestión de recursos hídricos agrícolas: Actuaciones en el Plan Nacional de Regadíos de las del Plan Estratégico del Bajo Ebro Aragonés de consolidación y mejora de regadíos existentes y ejecución de nuevos regadíos

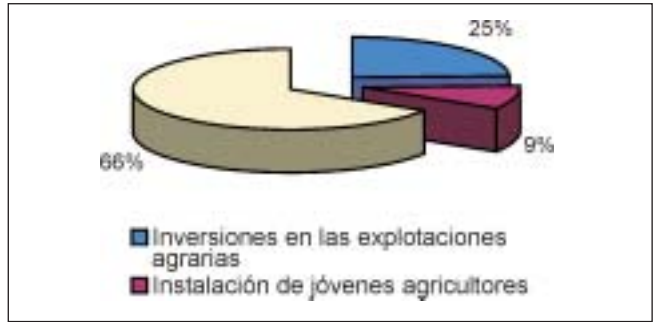
Dotaciones para Aragón por medidas: Sobre un total de 60.011 Millones de pesetas de gasto público para el periodo 2000-2006 (figura 7).

El *Programa Horizontal I de Medidas de Acompañamiento (2000-2006)* ha sido aprobado por Decisión de la Comisión de 24 de noviembre de 2000 C(2000) 3549.

El Programa es de aplicación a todo el territorio del Estado excepto para el País Vasco y Navarra por sus especiales regímenes financieros.

Estrategia de desarrollo:

Figura 7:
Programa Horizontal II
de mejora de las estructuras
de la producción.
Dotaciones Financieras



- Racionalización de insumos en las explotaciones agrarias.
- Mejora de la viabilidad de las explotaciones.
- Reorganización de los sectores productivos; conservar el medio ambiente, el paisaje y reducir excedentes, la extensificación de las explotaciones
- Mejora de la calidad de vida y de la protección del medio natural.

MEDIDAS del Programa:

- Generales: Buenas prácticas agrícolas habituales Deben ser respetadas por todos los agricultores. Las tres prácticas agrícolas más importantes y fácilmente verificables son la prohibición de labrar el suelo en el sentido de la pendiente, quemar rastrojo y respetar la carga máxima ganadera.
- Jubilación anticipada Las ayudas se podrán solicitar a partir de los 55 años y se prolongarán hasta los 70, siendo por tanto el periodo máximo por que se pueden recibir ayudas de 15 años.
- Pagos compensatorios (Zonas Desfavorecidas) Serán beneficiarios aquellos agricultores titulares de explotaciones prioritarias, de explotaciones en zonas desfavorecidas y que practiquen las buenas prácticas agrícolas adaptadas a su localidad. El programa establece tres categorías de zonas desfavorecidas:
 - Zonas de montaña (art.18 del 1257/99)
 - Zonas deprimidas (art.19 del 1257/99)
 - Zonas con deficiencias específicas (art.20 del 1257/99)
- Medidas Agro ambientales Las principales medidas establecidas en el programa son:
 - Extensificación de la producción agraria
 - Variedades autóctonas vegetales en riesgo de erosión genética
 - Racionalización de insumos
 - Lucha contra la erosión en medios frágiles
 - Protección de fauna y flora en zonas húmedas
 - Sistemas especiales de explotación con alto interés medioambiental
 - Ahorro de agua de riego y fomento de la extensificación en la producción

- Protección del paisaje y prácticas de prevención contra incendios
- Gestión integrada de las explotaciones
- Reforestación de terrenos agrícolas Las explotaciones deben de haber sido cultivadas al menos 10 años para que puedan ser incluidas en este programa. Los tipos de ayuda son:
 - Ayudas a la plantación
 - Ayudas al mantenimiento
 - Prima de compensación por pérdida de renta

Dotaciones financieras del Programa para Aragón

Sobre un total de 34.600 millones de pesetas de gasto público para el periodo 2000-2006 (figura 8).

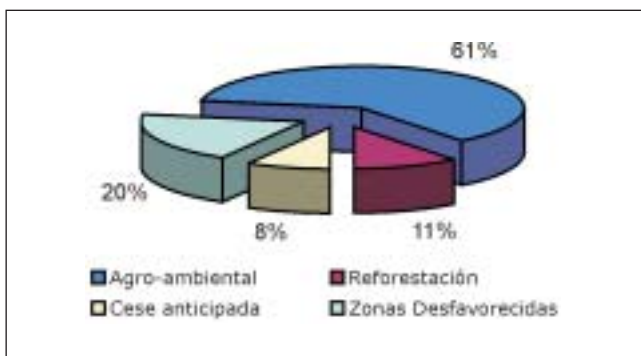


Figura 8:
Programa Horizontal I
de medidas de acompañamiento.
Dotaciones Financieras

2.3. Programa Operativo del Objetivo nº 3, que recoge las actuaciones FSE

El Fondo Social Europeo para el desarrollo de actuaciones en el marco del Objetivo nº 3 en Aragón aportará en el periodo 2000-2006, 23.364 millones de pesetas.

Esta ayuda se articulará en torno a actuaciones Plurirregionales, es decir, desarrolladas por la Administración General del Estado en Aragón, y actuaciones Regionales, realizadas por la Administración de la Comunidad Autónoma, con la colaboración de otras entidades, en su caso, con el siguiente reparto financiero:

- Actuaciones Plurirregionales, con un peso del 60% de la ayuda FSE disponible para Aragón, desarrolladas en los siguientes Programas Operativos:
 - Lucha contra la discriminación.
 - Iniciativa empresarial y formación continua.
 - Sistema de Formación Profesional.
 - Fomento del Empleo.
 - Asistencia técnica de la Autoridad de gestión del Marco Comunitario de Apoyo.

- Actuaciones Regionales, dispuestas en el Programa Operativo de Objetivo nº 3 de Aragón, 2000-2006, que recibirán el 40% de la ayuda FSE.

En coherencia con el Marco Comunitario de Apoyo 2000-2006 del Objetivo nº 3 para España, y basándose en el análisis de la situación actual aragonesa, la administración de la Comunidad Autónoma de Aragón elaboró el Programa Operativo que fue aprobado por la Comisión el 9 de noviembre de 2000.

El gasto total del Programa Operativo asciende a 22.874 millones de pesetas, con el siguiente reparto financiero (figura 9):

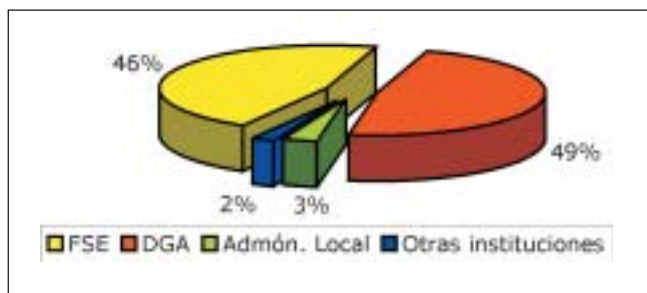


Figura 9:
Objetivo n.º 3.
Participación Financiera

El Programa Operativo aragonés dedica un mayor esfuerzo a las actuaciones encaminadas a disminuir la desigualdad entre hombres y mujeres, así como a favorecer a aquellos colectivos que se encuentran en riesgo de exclusión laboral, bien sea por minusvalías o por su pertenencia a minorías étnicas y sociales. Sin olvidar otras actuaciones como las específicas para jóvenes, y el apoyo a la creación de empleo de calidad.

Los Ejes Prioritarios de actuación son:

Eje 1. Inserción y reinserción ocupacional de los desempleados.

Objetivos: Incrementar los niveles de actividad y de empleo de la población en general y de los jóvenes en particular.

Acciones: A través del Plan de Formación Ocupacional de la Diputación General de Aragón, acciones encaminadas a la inserción en el mercado laboral, la reinserción laboral de los desempleados de larga duración y la inserción laboral de los jóvenes.

Eje 2. Refuerzo de la capacidad empresarial.

Objetivos: Favorecer la ocupación en PYMES y en las distintas formas de economía social.

Acciones: Ayudas al autoempleo y al empleo en empresas de economía social, ayudas dirigidas a emprendedores prestándoles formación y apoyo para la creación de empresas.

Eje 3. Refuerzo de la estabilidad en el empleo.

Objetivos: Mejorar la capacidad de adaptación de trabajadores y empresas a los cambios del sistema productivo.

Acciones: Actualización de la formación, tanto de los cuadros altos y medios, como del resto de los trabajadores, en PYMES y micropymes.

Eje 5. Refuerzo del potencial humano en investigación, ciencia y tecnología.

Objetivo: Incrementar la preparación del personal científico y la transferencia de tecnología hacia el sector productivo.

Eje 6. Participación de las mujeres en el mercado de trabajo.

Objetivo: Asegurar la equiparación entre géneros en el mercado de trabajo.

Acciones: Mejorar la empleabilidad de las mujeres, realizando actuaciones de formación, orientación laboral, apoyo a la contratación y la creación de empresas.

También se contempla el apoyo a estructuras que favorezcan el empleo de la mujer, como las guarderías infantiles.

Eje 7. Integración laboral de las personas con especiales dificultades.

Objetivo: Facilitar la inserción en el mundo laboral de personas que, por diferentes causas, se encuentran con graves dificultades en relación con el mercado de trabajo (minusválidos, inmigrantes, etc.)

Acciones: Ayudas a la contratación, así como de formación y orientación, a la vez que campañas de sensibilización.

Eje 8. Fomento y apoyo a las iniciativas de desarrollo rural.

Objetivo: Intensificar la creación de empleo en el entorno local.

Acciones: Apoyo a las iniciativas locales que contribuyan a la generación de empleo.

Eje 9. Asistencia técnica.

Incluye las acciones encaminadas a la gestión, puesta en marcha, seguimiento y control del Programa Operativo, así como su difusión.

Acciones : Becas a la investigación (pre y post doctorales, formación práctica de tecnólogos.

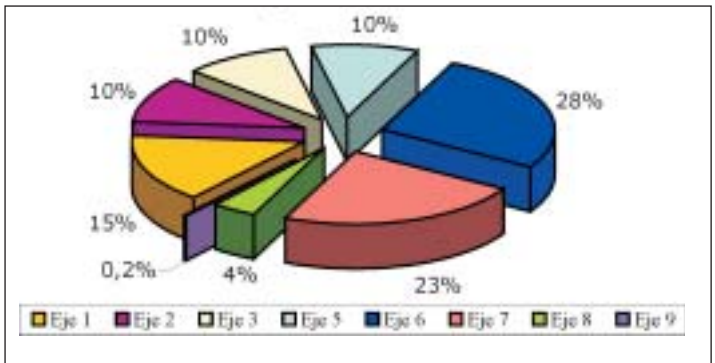


Figura 10:
Ayuda FondoSocial
Europeo por
Eje Prioritario

Las actuaciones del Fondo de Cohesión en Aragón se agrupan en “carteras de proyectos” que se refieren a inversiones en infraestructuras medioambientales (abastecimiento

de agua, depuración, residuos) en la parte ejecutada por la Comunidad Autónoma de Aragón y algunos municipios, mientras que la Administración General del Estado se reserva la ejecución de infraestructuras relacionadas con las Redes Transeuropeas del Transporte (Eje norte-sur, Tren de Alta velocidad), el volumen de fondos destinados a estos proyectos con tasas de cofinanciación del 80-85% es para el periodo 2000/2006 de unos 90m€ en las actuaciones de la Comunidad Autónoma, y dependiendo del avance de las obras estatales, se podría situar el apoyo financiero del Fondo de Cohesión para Aragón en unos 600m€.

2.4. Diversos programas en el marco de las iniciativas comunitarias

Destacamos ahora algunos programas en el marco de Iniciativas Comunitarias

La *Iniciativa Comunitaria LEADER+*, tiene como objetivo fundamental el desarrollo rural impulsando el desarrollo de nuevas actividades y fuentes de empleo a fin de que las zonas rurales sigan formando un tejido económico y social dinámico y saneado. Se financia en Aragón a través del FEOGA-Orientación.

El Programa es de aplicación a las zonas de la Comunidad Autónoma de Aragón declaradas de Objetivo 2 por ruralidad. El fin último del mismo es lograr un tejido económico y social dinámico y saneado en las zonas rurales reforzando las funciones territorial, económico-productiva, ecológica y social del medio rural. Los objetivos específicos horizontales del son:

- Potenciar la igualdad de oportunidades
- Incrementar las oportunidades de empleo
- Asegurar un desarrollo sostenible.
- Potenciar el carácter innovador
- Incorporar los aspectos locales y endógenos
- Favorecer la participación de la población

MEDIDAS:

–Adquisición de capacidades. Pretende prestar apoyo técnico a las iniciativas de desarrollo territorial que permitan un proceso de desarrollo rural integrado en zonas donde esas prácticas constituyen una novedad.

–Programas de Desarrollo Rural. Los beneficiarios de la Iniciativa serán los Grupos de Acción Local que se seleccionen en función de los criterios definidos en el Programa Regional referentes a Grupo, Programa Local y Territorio. En todo caso los territorios afectados incluirán al menos 10.000 habitantes, los órganos de decisión del Grupo tendrán una representación, como mínimo, del 50% de agentes locales y la estrategia de desarrollo del Grupo de Acción Local cumplirá los siguientes requisitos:

- a) Integrada en torno a alguno de los siguientes temas aglutinadores:

–Utilización de nuevas tecnologías

–Mejora de la calidad de vida

- Valorización de productos locales
- Valorización de recursos naturales o culturales
 - b) Ser coherente, viable económicamente, y sostenible
 - c) Tener carácter piloto
 - d) Posibilidad de transferencia
 - e) Ser complementaria con otras intervenciones
- Apoyo a la cooperación entre territorios rurales: Esta medida tiene por objeto el fomento y el apoyo de la cooperación entre territorios de un mismo Estado miembro (cooperación interterritorial) o de varios Estados (cooperación transnacional)
- Gestión, Seguimiento y Evaluación

Dotaciones financieras por medidas:

Con 12.645 millones de ptas de inversión pública para el periodo 2000-2006 (figura 11).



Figura 11:
Iniciativa Comunitaria
Leader Plus.
Dotación Financiera

La *Iniciativa Comunitaria EQUAL* con el apoyo financiero del Fondo Social Europeo, tiene como objetivo fundamental: La cooperación transnacional para la promoción de nuevas maneras de combatir la discriminación y desigualdad que experimentan las personas que trabajan o buscan empleo.

Los fundamentos de la Iniciativa EQUAL se basan en la experiencia recogida de las Iniciativas Comunitarias de periodos anteriores ADAPT y EMPLEO (NOW, HORIZON, INTEGRA, YOUHSTART) y son los siguientes:

- Cooperación transnacional
- Enfoque horizontal, lucha contra la discriminación y la desigualdad.
- Enfoque integrado, proyectos desarrollados desde la base social.
- Enfoque estratégico, debe tener repercusión en las políticas de empleo de los Estados Miembros, y se incluye en la Estrategia Europea para el Empleo.

Por todo ello las actuaciones incluidas en la Iniciativa EQUAL persiguen el objetivo de conseguir un incremento significativo de la tasa de empleo para todos los grupos sociales de Europa, y se basarán en estos cuatro pilares:

- Capacidad de inserción profesional
- Adaptabilidad
- Espíritu de empresa
- Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres

El Programa Operativo de la Iniciativa se aprobó en diciembre de 2000 y los Ejes prioritarios de actuación son los siguientes:

1. Mejorar la capacidad de inserción profesional.

Facilitar el acceso y la reincorporación al mercado de trabajo de quienes sufren dificultades para integrarse o reintegrarse en el mercado de trabajo, fomentando la creación y mantenimiento de servicios integrados de inserción.

Combatir el racismo en el lugar de trabajo.

2.. Fomentar el espíritu de empresa.

Abriendo el proceso de creación de empresas a todos, proporcionando los instrumentos para la creación de empresas y la identificación y explotación de nuevas posibilidades para la creación de empleo en zonas rurales y urbanas.

3. Adaptabilidad.

Apoyando la adaptabilidad de las empresas y los trabajadores a los cambios económicos estructurales y al uso de las nuevas tecnologías de la información.

4. Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres.

Medidas que apoyen la conciliación de la vida familiar y profesional, así como actuaciones de reinserción en la vida laboral de hombres y mujeres que la han abandonado, mediante formas más flexibles de organización del trabajo y servicios de apoyo.

Medidas para reducir los desequilibrios entre hombres y mujeres.

5. Solicitantes de Asilo.

Actuaciones que faciliten la integración social y profesional de los solicitantes de asilo.

6. Asistencia Técnica.

EQUAL, financiará actividades desarrolladas por asociaciones estratégicas, denominadas Agrupaciones de Desarrollo que actuarán dentro de las áreas temáticas, y tendrán carácter territorial o sectorial, agrupando a todos los actores socioeconómicos pertinentes.

España recibirá del Fondo Social Europeo 515,4 Meuros de ayuda para el desarrollo de esta Iniciativa, de los cuales el 69,7% se dedicará a las zonas españolas calificadas como Objetivo nº 1 y el 30,3% al resto (entre las que se encuentra Aragón). La cofinanciación será del 75% en las regiones del Objetivo nº 1 y del 50% en el resto.

La *Iniciativa Comunitaria URBAN II*, con el apoyo financiero del FEDER al 50%, tiene dos objetivos básicos:

- La puesta en marcha de experiencias innovadoras para la regeneración económica y social sostenible de los las poblaciones y ciudades pequeñas y medianas.
- Intercambio de experiencias en relación con la regeneración y el desarrollo urbano sostenible.

La *Iniciativa Comunitaria Urban* actúa en el periodo 2000-2006, en zonas urbanas de un mínimo de 20.000 habitantes y que cumplen al menos tres de los siguientes criterios:

- Alto índice de desempleo de larga duración.
- Bajo nivel de actividad económica.
- Alto nivel de pobreza y exclusión.
- Necesidad específica de reconversión.
- Bajo nivel educativo.
- Número elevado de inmigrantes y/o grupos étnicos minoritarios.
- Nivel elevado de criminalidad y delincuencia.
- Tendencias demográficas precarias.
- Entorno particularmente degradado.

El Ayuntamiento de Teruel recibirá de la *Iniciativa Urban II*, una ayuda financiera del FEDER del 50% sobre una inversión total de 5.412 millones de pesetas, para el desarrollo de un proyecto de regeneración económica y social de la ciudad que se enmarca en los siguientes ejes prioritarios:

1. Utilización mixta y reurbanización de terrenos de modo compatible con el medio ambiente.
2. Empresariado y pacto a favor del empleo.
3. Integración de marginados y acceso a los servicios básicos.
4. Transporte público y comunicaciones.
5. Reducción y tratamiento de residuos y reciclado.
6. Desarrollo del potencial de las tecnologías de la información.
7. Gestión del proyecto.

La *Iniciativa Comunitaria INTERREG III*, tiene como objetivo final reforzar la cohesión económica y social de la Comunidad fomentando la cooperación transfronteriza, transnacional, interregional y del desarrollo equilibrado de su territorio.

La Comunicación de la Comisión a los Estados Miembros de 28 de abril de 2000, (DOCE C143/6 de 23.5.00) fija las orientaciones para el periodo 2000-2006, de los programas Interreg III, que se concretan en tres capítulos:

- A) Cooperación transfronteriza
- B) Cooperación transnacional

C) Cooperación interregional.

Cada uno de estos capítulos se desarrollará en un Programa Operativo, cofinanciado al 50% por el FEDER.

A) La Iniciativa Interreg III-A, tiene por objetivo la cooperación transfronteriza entre autoridades de países vecinos para el desarrollo de centros económicos y sociales transfronterizos mediante estrategias comunes para un desarrollo territorial duradero.

Para el Programa Operativo Interreg III-A España-Francia, son elegibles las siguientes zonas:

*En la parte española:*_____Las provincias de Guipúzcoa, Navarra, Huesca, Lérida y Gerona.

*En la parte francesa:*_____Los departamentos de Pirineos Atlánticos, Altos Pirineos, Alto Garona, Ariège y Pirineos Orientales.

Excepcionalmente: Las zonas limítrofes a las elegibles, en el caso de Aragón la zona de las Altas Cinco Villas (Mapa 1).



Mapa 1:
Zonas elegibles
del Interreg III-A

De los 51,5 millones de euros disponibles de ayuda del Fondo Europeo de Desarrollo Regional, a Aragón le corresponderá gestionar 14,4 Meuros.

El Programa Operativo Interreg III-A-España-Francia, se estructura en los siguientes ejes prioritarios:

1. Estructurar y reforzar los espacios transfronterizos.
2. Desarrollar las actividades y el empleo.
3. Sociedad abierta y solidaria;
4. Asistencia Técnica.

B) La Iniciativa Interreg III-B, tiene por objetivo la cooperación transnacional entre las autoridades nacionales, regionales y locales, para el fomento de un mayor grado de integración territorial entre las regiones europeas.

España desarrollará en el periodo 2000-2006 tres programas, correspondientes a cada una de los espacios de cooperación, con una ayuda FEDER de 25,5 Meuros cada uno:

- Espacio Atlántico, en el que participan Portugal, España (Las Comunidades Autónomas españolas de Galicia, Cantabria, Asturias y País Vasco), Francia y Gran Bretaña.
- Mediterráneo Occidental, con la participación de Italia, Grecia, Francia y España. (Las Comunidades Autónomas de Ceuta, Melilla, Andalucía, Murcia, Valencia, Cataluña, Baleares y Aragón)
- Europa Suroccidental (SUDOE), en el que se encuentran Portugal, España (totalmente incluida), Francia y Gran Bretaña (éstos dos últimos estados de forma parcial).

Los Ejes Prioritarios de actuación de estos Programas son:

SUDOE	MEDITERRANEO
1. Estructura policéntrica del espacio y refuerzo de polos de competencias.	1. Cuenca mediterránea
2. Gestión del patrimonio natural y cultural y promoción del medio ambiente.	2. Estrategia de desarrollo territorial
3. Desarrollo de sistemas de comunicaciones eficientes y mejora del acceso a la Sociedad de la Información.	3. Sistemas de transportes, Sociedad de la Información
4. Promoción de estrategias y estructuras territoriales transnacionales y consolidación de la identidad de la zona en el contexto mundial.	4. Valorización del patrimonio y Desarrollo sostenible
5. Asistencia técnica.	5. Medio ambiente
	6. Asistencia Técnica

C) La Iniciativa Interreg III-C, tiene por objetivo mejorar las políticas y técnicas de desarrollo regional y cohesión a través de la cooperación interregional.

Todos los Estados Miembros participan en esta Iniciativa, que recibe el 6% de los fondos destinados a Interreg, en España suponen 54 Meuros de ayuda del Fondo Europeo de Desarrollo Regional.

Los Ejes Prioritarios de actuación de este Programa son:

1. Cooperación interregional que vincule a autoridades públicas en las regiones subvencionables en virtud de los objetivos nº 1 y 2.
2. Cooperación interregional que vincule a autoridades públicas en otros programas de Interreg
3. Cooperación interregional en el ámbito del desarrollo urbano.
4. Cooperación interregional que vincule a regiones que participan en virtud de los tres temas de las acciones regionales innovadoras para 2000-2006

Los proyectos se dirigirán a áreas como la investigación y el desarrollo tecnológico aplicado fundamentalmente a las Pymes, la Sociedad de la Información, el turismo, la cultura, el empleo y el medio ambiente, primándose en ellos la cooperación interregional, y en especial con los países candidatos.

3. FUTURO DEL DESARROLLO REGIONAL EN EUROPA

Ampliación hacia la Europa del Este. La inclusión de los países de la adhesión tendrá una influencia radical en la política regional europea y los fondos que la instrumentan, el nivel de renta de los nuevos socios tendrá el inevitable efecto estadístico de mejorar la situación relativa de nuestras regiones, con lo que sin duda, las zonas prioritarias se moverán desde el sur continental hacia el este con el consiguiente arrastre de fondos.

Nuevas zonas, nuevos objetivos. De entre los muchos caminos que se debaten ya en Europa, está el convencimiento que si no se depura y controla el efecto estadístico de la ampliación, las zonas que hoy aparecen como desfavorecidas mañana se verán como desarrolladas con lo que las disparidades regionales no harán más que incrementarse y el objetivo de la cohesión económica y social se hará cada día más inviable. Por ello las regiones previsiblemente más afectadas promueven la idea de desarrollar conceptos territoriales más específicos, como las regiones despobladas, las de montaña, etc. que permitan una valoración más real de la situación de zonas de la Unión que sufren problemas estructurales que las alejan cada vez más de la convergencia real.

Comité de las Regiones. Las reformas en la Unión caminan hacia el reconocimiento de la representatividad Europea de este Comité de las Regiones que en Niza no alcanzó la consideración de “institución” pero que por su formación por “titulares de un mandato electoral en un ente regional o local o que ostenten responsabilidad política ante una asamblea electiva”, es sin duda el organismo que mejor puede defender la voz de las regiones y los pueblos en Europa, permitiéndoles entre otras la legitimación activa para recurrir ante el Tribunal de Justicia.

Gobernanza. De entre las principales reformas que la Unión Europea quiere realizar en el periodo previo a la ampliación, una de ellas es la instauración de una gobernanza más democrática, que puede aplicarse a todos los niveles de gobierno: mundial, europeo, nacional, regional y local. Los principios esenciales que constituyen la base de una buena gobernanza son: apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia.

Destaca el objetivo de llegar hasta el ciudadano por la vía de la democracia regional y local, ya que la expansión de las actividades de la Unión durante los últimos 15 años ha supuesto su acercamiento a las regiones, ciudades y organismos locales, pero el actual sistema de funcionamiento de la Unión no permite una interacción suficiente en el marco de una asociación a distintos niveles. Las regiones y ciudades sienten a menudo que, a pesar de su creciente responsabilidad en la aplicación de las políticas comunitarias, su papel de intermediarios electos y representativos, capaces de interactuar con la población en materia de política comunitaria, no se aprovecha lo suficiente.

La Comisión tiene la intención de aprovechar el diálogo con los Estados miembros, sus regiones y ciudades, para elaborar indicadores que permitan detectar los ámbitos en que aún se precisa una mayor coherencia. Se basará para ello en los trabajos existentes, tales como la *Perspectiva del Desarrollo Territorial Europeo*. Esta promoción de una mayor coherencia entre las medidas de ordenación territorial a distintos niveles debería asimismo contribuir a la revisión de las políticas en el marco de la Estrategia de Desarrollo Sostenible.

4. EL PROCESO DE COMARCALIZACIÓN EN ARAGÓN

Desde una perspectiva territorial Aragón presenta grandes desequilibrios, con la mayor parte de su territorio despoblado y una fuerte acumulación de personas y capitales en una zona muy pequeña, lo que dificulta enormemente el desarrollo sostenible y la cohesión social.

El tamaño y número de nuestros municipios, la escasez de medianas ciudades que faciliten adecuadas relaciones entre la ciudad y el campo, así como la estructura poblacional de nuestra Comunidad, con una elevada tasa de dependencia, hace necesario acometer medidas armonizar el crecimiento.

Las Comarcas aparecen como una opción que mediante la ordenación del territorio apuesta por el equilibrio territorial y del desarrollo local, favoreciendo la creación de entidades territoriales que permitan la prestación de un estándar mínimo de calidad de vida en todo el territorio.

La planificación regional se ve apoyada de este modo por la combinación de los sistemas “*bottom up*” y “*top down*”, es decir una adecuada combinación de la distancia precisa para valorar las situaciones y el privilegiado conocimiento de la realidad de quienes viven próximos al territorio.

Este avance en la planificación territorial encaja perfectamente con las directrices de la Estrategia Territorial Europea, las líneas maestras de la programación regional de la Comunidad Autónoma en el marco de los Fondos Estructurales y de Cohesión y los nuevos planteamientos de la gobernanza, que apoya una mayor democratización y participación de las autoridades locales.

El papel de las Comarcas en la Planificación Regional:

Participación en Programas Comunitarios, tal y como se ha expuesto al comentar los actuales documentos de programación, tanto en el DOCUP de Objetivo nº 2 como en el Programa Operativo de Objetivo nº 3 y el DOCUP de Desarrollo Rural, hay un buen porcentaje de gasto que ejecutan directamente las corporaciones locales, normalmente bajo la coordinación de las Diputaciones Provinciales.

En tanto en cuando las Comarcas asuman, previa delegación de los municipios que las componen, competencias municipales, podrán ser beneficiarios finales de los programas. Así como en el caso de que las actuaciones programadas para su ejecución por la Diputación General de Aragón, si las comarcas recibieran dichas competencias, serían de hecho los órganos ejecutores de las mismas y por tanto los beneficiarios finales.

Así mismo, en las Iniciativas Comunitarias, actualmente en vigor, las comarcas podrían desarrollar un papel importante como responsables de proyectos concretos o mediante el apoyo a Asociaciones de Desarrollo (Leader, Equal)

Propuestas concretas de participación en Programas Europeos, éstos Programas impulsados por la Comisión Europea tienen como destinatarios, en algunos casos, a las entidades locales, por lo que las Comarcas tendrían capacidad para presentar

sus propuestas, en ámbitos como el turismo, la cultura, la investigación o el patrimonio

4.1. Futuro de las Comarcas desde la perspectiva del Desarrollo Regional a escala comunitaria

Actualmente el único interlocutor válido ante la Comisión Europea es el Estado Miembro, que además señala cuál es su estructura territorial, y que en la actualidad la española no refleja la nueva realidad aragonesa considerando que la estructura nacional sigue siendo CCAA, provincias y municipios. Hoy por hoy la distribución por Objetivos se realiza a nivel de NUTs II y III (Comunidad Autónoma y Provincia).

Asunción de competencias de la Comunidad Autónoma y las Corporaciones Locales, en el marco que establece la normativa de Comarcas, el nivel competencial de las mismas irá aumentando con el tiempo por lo que en próximos periodos de programación su participación podría ser importante.

Participación en las fases de planificación y programación, al presentar en el proceso de planificación sus propios planes de desarrollo que ofrecen una nueva perspectiva de la realidad desde el punto de vista local.

El desarrollo de una nueva administración es un reto que presenta todavía grandes interrogantes, como por ejemplo cómo se resolverá la complejidad de determinados procedimientos administrativos relacionados con las políticas europeas directamente aplicables: Competencia, Medio Ambiente.

La Comarcalización de Aragón: Un modelo de organización Territorial

ALFREDO BONÉ PUEYO

Director General de Administración Local y Política Territorial
Gobierno de Aragón

1. ALGUNOS RASGOS DIFERENCIALES DEL TERRITORIO DE ARAGÓN

1.1 El territorio de Aragón: sus rasgos

Gran parte de la geografía física de Aragón está formada por una superficie montañosa, cuya extensión ocupa la décima parte del territorio estatal. En este amplio espacio se asientan 1,2 millones de habitantes, que representan el 3% de la población de España. La particularidad de esta población es su dispersa distribución espacial en el territorio, lo cual limita las posibilidades de comunicación y encarece sus infraestructuras.

Durante los últimos años Aragón ha experimentado un cambio sustancial, en lo que respecta al comportamiento demográfico estándar de la población, reflejado en una drástica reducción de crecimiento natural o vegetativo, diferencia entre la natalidad y la mortalidad (sin tener en cuenta los movimientos espaciales). La regresiva evolución de la población aragonesa es el efecto de una baja tasa natalidad, un bajo índice de fecundidad, altas tasas de envejecimiento y sobre-envejecimiento (80 y más años) y como consecuencia, un aumento del grado de dependencia. El efecto de esta dinámica de población es que cada vez son menos los jóvenes y más las personas mayores. Dato que se compensa, con un tímido aumento de nuestra población, gracias a los inmigrantes que se van incorporando a nuestra Comunidad.

La simple observación del flujo de acontecimientos indica que el relevo o reemplazo generacional de los aragoneses, relación entre el grupo de edad de adultos jóvenes (30-44 años) y el grupo de adultos mayores (45-64 años), no está garantizado en la mayor parte de nuestro territorio.

1.2. Aragón dos realidades

El lugar que ocupa la ciudad de Zaragoza con respecto al resto de Aragón es un dato a destacar. El caso de la metrópoli es extremo, supera el 50% de residentes y, mientras que la ciudad sigue

experimentando un crecimiento de población, un aumento de servicios empleos y oportunidades. La otra mitad de los aragoneses están repartidos entre los 729 municipios restantes que forman nuestro territorio. Conviene recordar que muchos de estos municipios no superan los 100 habitantes, es decir, apenas vive gente en ellos, generalizándose un escenario con pérdida de población, envejecimiento de la misma y una inadecuada dotación de equipamientos y servicios.

Ante estas características, del modelo territorial aragonés, los representantes públicos optan por poner en marcha políticas reequilibradoras y medidas que frenen en un primer momento esta tendencia y procuren una urgente planificación de equipamientos y servicios con la finalidad de afianzar el futuro de nuestra Comunidad.

2. APROXIMACIÓN A UN MODELO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

La comarcalización alude en lo fundamental al principio de descentralización, como vía para mejorar la calidad de los servicios públicos y garantizar el desarrollo social y económico de Aragón. La vertebración del territorio tiene como finalidad: paliar las disparidades territoriales de nuestra Comunidad, hacer frente a las desigualdades sociales dentro del territorio, garantizar el desarrollo de los recursos comarcales y respetar la diversidad cultural, el derecho a la diferencia y a la territorialidad.

El proceso, en este sentido, no es tan sólo una categoría formal, sino un instrumento que permita que la relación entre los intereses del territorio y los interesados sea más amplia, directa y fluida. Como sistema responde a principios básicos de conciencia política y social en cuanto a la distribución de los recursos públicos.

Un aspecto clave de este modelo lo constituye el reconocimiento de autonomía comarcal con la finalidad de:

- Preservar, recuperar e incrementar el potencial endógeno
- Distribución equilibrada de los servicios mínimos
- Utilización óptima de los recursos públicos y privados
- Adecuar las infraestructuras de comunicación
- Información y formación permanente
- Reducir el diferencial de accesibilidad a las mejores condiciones de vida: entorno rural/entorno urbano

2.1. Sobre los rasgos característicos del modelo

El encuadre teórico contempla las distintas realidades desde una percepción integral entre sectores: públicos y privados, la complementariedad local y comarcal y regional.

El proceso se convierte en modelo *reequilibrador*: Equilibrio y desequilibrio son términos cuyos significados están estrechamente ligados a una serie de indicadores: superficie, población, distribución de la población activa, estructura por eda-

des dinámica demográfica, renta per capita..., y cuyo análisis, con respecto a unos valores medios, nos permite formular un diagnóstico territorial. Sin embargo, el interés no se centra en el resultado individualizado de estos parámetros, sino la posibilidad que nos ofrecen para evaluar el grado de convergencia de los mismos y el establecimiento de estrategias que ayuden a comprender mejor las disparidades territoriales.

Otro de los rasgos de este modelo es el tratamiento *simétrico y cualitativo* que reciben las comarcas, en cuanto a la atribución competencial que se les otorga y el traspaso del primer bloque de materias en una primera fase. El modelo de organización territorial contempla la asimetría en la distribución de los recursos en función de los parámetros y particularidades comarcales.

El desarrollo económico protagoniza cualquier plan de acción en el territorio como instrumento de desarrollo social. Es necesario recordar que estamos ante un proceso fundamentalmente humano que permita que todas las personas que viven en este territorio alcancen las mejores condiciones de vida: históricas, sociológicas, políticas, económicas y culturales.

2.2. El traslado del proceso al territorio: un aunar de voluntades

La puesta en marcha del proceso de comarcalización es el resultado de una latente voluntad política y social en la necesidad de un cambio y en la búsqueda de alternativas que permitan paliar algunos de los efectos que ocasionan los desequilibrios territoriales y sociales de nuestra Comunidad.

De aquí que uno de los aspectos más relevantes que se le atribuyen, es la capacidad del proyecto para aglutinar voluntades. En escasas ocasiones en Aragón se ha conseguido aunar el esfuerzo de los representantes locales y parlamentarios para alcanzar un *consenso* en los elementos centrales de este proceso.

2.3. El inicio del proceso

La iniciativa de creación de la comarca debe ser adoptada por una mayoría calificada de los entes locales integrados en el territorio del futuro ente comarcal.

Con gran parte del entramado legal ya disponible y la correlación de fuerzas políticas de Aragón, surgida tras las elecciones autonómicas de 1999, se dotó al proceso del impulso político necesario para movilizar en el territorio las voluntades e ir adoptando las iniciativas requeridas por la ley.

Desde el Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales, el Vicepresidente del Gobierno inició, en el tercer trimestre de 1999, los primeros contactos con los principales representantes locales integrados en los 33 Consejos Consultivos Comarcales contemplados en la Ley de Comarcalización de Aragón. Las reuniones, que se celebraron en las propias delimitaciones comarcales, sirvieron para exponer el nuevo modelo territorial que impulsaba el Gobierno aragonés.

La primera ronda de reuniones en el territorio tuvo continuidad con numerosos encuentros bilaterales entre la Dirección General de Administración Local y Política Territorial y los miembros de los Grupos de Trabajo que se constituyeron, integrados por representantes políticos, en cada delimitación comarcal.

El foro de debate e intercambio de opiniones, surgido de estos contactos se convirtió una herramienta de enorme utilidad para tratar con profundidad las particularidades de cada delimitación comarcal, impulsar la participación y alcanzar el consenso necesario para la creación, por ley de Cortes, de cada ente comarcal.

Los Grupos de Trabajo, se convirtieron en Comisiones de Seguimiento de los convenios de colaboración suscritos en el marco del Programa de Política Territorial con cada una de las delimitaciones.

2.4. La articulación de los medios

El proceso de comarcalización de Aragón se inicia junto con un Programa inversor para actuaciones de carácter supramunicipal.

El *Programa de Política Territorial (PPT)* se destina a fomentar e incentivar las actuaciones de las entidades locales que guarden relación con la mejora de la estructura local, de acuerdo con los criterios legislativos. Incluye transferencias corrientes para colaborar en gastos de funcionamiento de entidades supramunicipales y de transferencias de capital para apoyar la realización de inversiones. El programa de PPT se convierte en uno de los puntos fuertes de este proceso, como referente futuro de dinámica comarcal.

Los *Planes Estratégicos*: Una vez constituidas las comarcas se somete a concurso, la contratación de empresas para la elaboración de los denominados Planes Estratégicos.

Los Planes Estratégicos son instrumentos de planificación que definen las acciones socioeconómicas de la Comarca, a través del análisis, evaluación y elección de alternativas para promover el desarrollo comarcal. Constan de dos partes: un estudio sobre la situación socioeconómica y cultural de la Comarca, y un Plan de dinamización de la Comarca.

Una vez elaborado el Plan Estratégico por la empresa adjudicataria, la propia comarca define a través de la intervención de mesas sectoriales, constituidas por representantes del territorio, el contenido de dicho Plan.

2.5. Las comarcas de Aragón: su significado

Las comarcas de Aragón además de ser unas realidades geográficas, históricas, culturales y económicas, se configuran como un nivel de organización territorial al que se le otorga la condición de entidad local territorial y la titularidad de competencias propias como medio para:

- Expresar un proyecto político, económico, social y cultural de los habitantes de cada comarca
- Ejercer las competencias que les transfiere la Administración de la Comunidad Autónoma y aquellas otras que puedan recibir de otras administraciones
- Determinar y establecer la nueva organización político-administrativa del territorio aragonés

El significado que adquieren las comarcas en Aragón, como un nuevo nivel de gobierno y autonomía, nos sitúa ante la evidencia de un cambio sin precedentes y de gran trascendencia en nuestra organización territorial, apoyado de una clara voluntad política unánime y consensuada en instaurar la identidad comarcal como signo de particularidad y diferenciador.

3. BASE JURÍDICA DEL PROCESO DE COMARCALIZACIÓN

La Constitución Española menciona la posibilidad de creación de *“agrupaciones de municipios diferentes de la provincia”* (art. 141.3). El Estatuto de Autonomía de Aragón establece, en su artículo 5, que *“Una ley de Cortes de Aragón podrá ordenar la constitución y regulación de las comarcas”*. La Ley 7/1985 Reguladora de las Bases de Régimen Local contemplaba también que las Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus respectivos Estatutos de Autonomía, podían crear en su territorio comarcas u otras entidades por agrupación municipal, estableciendo para ellas el carácter de entidades locales territoriales.

La Ley 10/1993, de 4 de noviembre de Comarcalización de Aragón, supone el primer pilar de desarrollo de esta previsión normativa. Avanza en la definición de las características de la comarca, estableciendo un modelo organizativo, que recoge los aspectos procedimentales, competenciales y orgánicos.

Posteriormente la Ley 8/1996, de 2 de diciembre, de Delimitación Comarcal de Aragón estableció las 33 delimitaciones territoriales, que permitió poner en marcha la iniciativa de creación de Comarcas.

La Ley 7/1998, de 16 de julio, por la que se aprueban las Directrices Generales de Ordenación del Territorio para Aragón constituye la línea orientadora de las diferentes propuestas y de las estrategias como manifestación de las formas en las que se materializan los principios de la Ley 11/1992, de 24 de noviembre, de Ordenación del Territorio.

La Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón se convierte en la norma de referencia para las entidades locales aragonesas. La ley integra la normativa básica de régimen local.

La Ley 23/2001, de 26 de diciembre, de Medidas de Comarcalización supone el impulso definitivo para la puesta en marcha del proceso. El principal objetivo de esta Ley, consiste en desarrollar minuciosamente, y bajo el principio de atribuir a las Comarcas un amplio contenido competencial, los títulos genéricos aparecidos desde 1993 en las diferentes leyes.

El conjunto de medidas y regulaciones que contiene la Ley permitirán una firme y pausada transformación de la nueva organización territorial de la Comunidad Autónoma de Aragón.

La finalidad de esta Ley 23/2001 es múltiple:

- Desarrolla los títulos competenciales más allá de los enunciados de manera genérica en la legislación general y en las distintas leyes de creación de cada una de las Comarcas.
- Proporciona los elementos suficientes para la atribución de medios financieros y personales con los cuáles poder atender las nuevas responsabilidades.
- Afianza el básico principio de seguridad jurídica, elemental en cualquier operación de transformación de la organización territorial de una entidad pública.

El acento reside, fundamentalmente, en la determinación de las competencias de las Comarcas, pero con ello no se agota su funcionalidad.

Contiene también una serie de preceptos relativos a:

- La capitalidad, denominación o extensión territorial que tienen la virtualidad de solucionar algunos problemas interpretativos o dificultades surgidos en el largo proceso normativo que se ha seguido hasta el momento y del que son buena muestra las últimas Leyes de creación de Comarcas
- Composición y funcionamiento de órganos de las Comarcas que tienen el mismo objetivo de favorecer el más fácil desarrollo de la actividad de las Comarcas
- Normas sobre financiación de las Comarcas mediante las cuáles se actualizan acuerdos ya alcanzados en anteriores leyes y se dispone el procedimiento para financiar la actividad de las Comarcas

La Ley 23/2001 desarrolla los siguientes extremos:

- El desarrollo pormenorizado de las competencias que las Comarcas podrán ejercer en su territorio
- Otros principios relativos a las competencias de las Comarcas que incluyen: la gestión de subvenciones y ayudas, la gestión de otros procedimientos administrativos y sobre el ejercicio de la potestad sancionadora.
- Establece las reglas para la transferencia de funciones y servicios vinculados a las competencias. Define la creación de la Comisión Mixta de transferencias, su naturaleza, funciones y servicios y los ritmos o periodificación de la negociación y entrega de las funciones y servicios.
- Otras medidas complementarias de comarcalización que homogeneicen las futuras leyes de creación de las Comarcas: elección del Presidente, composición de la Comisión de Gobierno y sesiones del Consejo Comarcal.
- Se hace referencia al personal: clasificación de puestos de trabajo de funcionarios de habilitación de carácter nacional, las relaciones de puestos de trabajo y movilidad de personal.

- Establece la relación con las mancomunidades municipales tanto para las que su ámbito territorial coincide con la comarca como aquellas en las que no.
- Establece las medidas en materia de financiación de las transferencias de competencias: Fondo de Cohesión Comarcal (corregir desequilibrios y desajustes); Fondo de Gastos de Personal (para financiar la estructura de personal necesaria para que las Comarcas ejerzan el ejercicio de sus competencias); Programa de Política Territorial; Valoración y actualización del coste del traspaso de funciones y servicios; Fórmula de reparto comarcal.

3.1. Fases de creación de la comarca como entidad local territorial

- Iniciativa de creación de la comarca
- Estudio documentado en que se basa la iniciativa
- Resolución sobre la iniciativa
- Anteproyecto de ley
- Proyecto de ley
- Ley de creación de la comarca
- Constitución de la comarca
- Constitución y composición de la comisión mixta de transferencias
- Decreto de transferencias

Los acuerdos de iniciativa de los municipios y mancomunidades se basan en el Anexo de la Ley de Delimitación Comarcal, a partir del Decreto 76/1995, de 18 de abril, de la Diputación General de Aragón, de convocatoria de la consulta para el establecimiento de la delimitación comarcal de Aragón y su capitalidad, cuyo plazo se amplió en el Decreto 242/1995.

La Ley 10/1993 de Comarcalización de Aragón, señaló el procedimiento para que, una agrupación de municipios, pudieran llegar a constituirse en comarcas. Con la Ley 8/1996 de Delimitación Comarcal de Aragón establece la división territorial de referencia.

El estudio documentado: la iniciativa de creación de las comarcas gira en torno a la aprobación de un texto denominado estudio documentado que justifica la creación de la comarca, así como los datos esenciales de la misma como denominación, municipios que comprende, capitalidad, vínculos históricos, órganos de gobierno y su composición, relación de funciones y servicios a desempeñar, medios económicos, presupuesto, etc. Este texto, es un documento de la propia delimitación comarcal, que han de hacer suyo los promotores de la iniciativa. Requiere que al menos dos tercios partes del número de municipios y la representación mínima de dos tercios de su censo electoral. En el caso de que la iniciativa parta de una mancomunidad de interés comarcal las exigencias en cuanto al número de acuerdos aprobados son algo menores.

Para emitir informe de viabilidad, el Consejo de Gobierno acuerda la procedencia y viabilidad; y se elabora el anteproyecto de ley de creación de la comarca.

El periodo de información pública es el momento habitual en que los municipios que desean integrarse en otra delimitación comarcal a la que les correspondía en el anexo de la Ley de Delimitación Comarcal realizan la alegación correspondiente.

Transcurrida la exposición pública, el Consejo de Gobierno aprueba el Proyecto de Ley y ordena su remisión a las Cortes para su trámite parlamentario, adjuntando una memoria al mismo, culminado en el momento que las Cortes de Aragón aprueban la Ley de creación de la comarca.

Tras su publicación en el Boletín Oficial de Aragón, la Junta Electoral de Aragón proclama los miembros del Consejo Comarcal a partir de los resultados de las elecciones municipales en la comarca. En el plazo de un mes desde la proclamación, se constituye la comarca formalmente en la capital de la comarca, eligiendo a su Presidente o Presidenta.

A partir de la constitución del Consejo Comarcal, y designados por parte del mismo sus representantes, se constituye la Comisión Mixta de Transferencias entre la Comunidad Autónoma y la Comarca, órgano de colaboración entre ambas administraciones con la finalidad de negociar los ajustes a la capacidad y necesidades de cada comarca.

El acuerdo alcanzado sobre las transferencias de funciones y traspaso de medios y servicios se eleva para su aprobación a Consejo de Gobierno y se concreta en el Decreto de transferencias publicado en el B.O.A. En cuyo caso contiene la referencia a las funciones que pasan a la comarca, a la normativa aplicable, la fecha efectiva de traspaso, la designación de órganos traspasos, relación de personal –en su caso–, valoración del coste de los servicios transferidos, inventario de los bienes, derechos y obligaciones, de la documentación administrativa, determinación de las concesiones y contratos administrativos afectados por la transferencia y la relación pormenorizada de procedimientos administrativos asociados a cada función transferida.

3.2. Bloques de transferencias

Del conjunto de competencias enunciadas de manera genérica en la Ley 10/1993 de Comarcalización de Aragón, se acuerda graduar el ritmo de las transferencias a las Comarcas, estableciendo un calendario de plazos para la negociación y entrega de funciones y servicios para determinadas competencias. Esta clasificación atiende a tres categorías, en razón de su dificultad.

Con posterioridad La Ley 23/2001, art.4. Competencias propias da un paso adelante y concreta y desarrolla minuciosamente las competencias propias a asumir por las comarcas detallas a continuación:

1. Ordenación del territorio y urbanismo
2. Transportes
3. Protección del medio ambiente

4. Servicios de recogida y tratamiento de residuos urbanos
5. Sanidad y salubridad pública
6. Acción social
7. Agricultura, ganadería y montes
8. Cultura
9. Patrimonio cultural y tradiciones populares
10. Deporte
11. Juventud
12. Promoción del turismo
13. Artesanía
14. Protección de los consumidores y usuarios
15. Energía, promoción y gestión industrial
16. Ferias y mercados comarcales
17. Protección civil y prevención y extinción de incendios
18. Enseñanza
19. Aquellas otras que, con posterioridad a la presente Ley, pudieran ser ejercidas en el futuro por las Comarcas, conforme a la legislación sectorial correspondiente

PRIMER BLOQUE DE TRANSFERENCIAS

Es necesario aclarar que, dada la dificultad y complejidad del contenido competencial, la Diputación General de Aragón adoptó en Consejo de Gobierno la negociación de una primera fase temporal en la entrega de funciones y servicios relativos a un primer bloque de competencias que, en función de los ritmos de creación de las comarcas y de los intereses generales, hacen aconsejable un traspaso pausado.

Traspaso de funciones y servicios del primer bloque de transferencias:

- Acción Social
- Cultura
- Patrimonio Cultura y Tradiciones Populares
- Deporte
- Juventud
- Promoción del Turismo
- Servicios de recogida y tratamiento de residuos urbanos
- Protección Civil y prevención y extinción de incendios

3.3. Medidas relativas a la financiación de las transferencias de competencias de la Comunidad Autónoma a las Comarcas

La financiación del ejercicio de las competencias vinculado a las Comarcas se concreta en la Ley 23/2001 de Medidas de Comarcalización. Como rasgo característico de esta

norma es la valoración del coste total de las funciones y servicios asociados al ejercicio de las competencias que recoge el Anexo de esta Ley.

El volumen económico anexo establece la asociación con sus respectivos programas presupuestarios autonómicos de gasto, cuantías que se irán actualizando conforme en años sucesivos lo dispongan las Leyes de Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Aragón.

La financiación de los entes públicos es siempre una cuestión compleja y difícil de ajustar. Si bien en este proceso subvienen varias cuestiones que requieren especial atención, por un lado evitar el crecimiento de gasto derivado de la creación de una nueva estructura administrativa y, el carácter incondicional a las partidas económicas destinadas a financiar el traspaso de funciones y servicios.

A continuación destacamos aquellos aspectos relativos a la financiación de las transferencias de competencias de la Comunidad Autónoma a favor de las comarcas:

A) Programa de Política Territorial

GASTOS DE FUNCIONAMIENTO

Aquellas comarcas que tengan constituido su Consejo Comarcal recibirán de acuerdo al número habitantes, las cuantías anuales necesarias destinadas al funcionamiento, disminuyendo en proporción al tiempo transcurrido entre el 1 de enero y la fecha de constitución del Consejo Comarcal.

GASTOS DE MANTENIMIENTO Y FUNCIONAMIENTO DE INVERSIONES

SUPRAMUNICIPALES

Las comarcas constituidas recibirán de forma anticipada e incondicionada las cuantías destinadas a financiar gastos de mantenimiento y funcionamiento de inversiones de carácter supramunicipal.

GASTOS PARA LA FINANCIACIÓN DE INVERSIONES DE CARÁCTER SUPRAMUNICIPAL

Conforman aquellas destinadas a financiar inversiones de carácter supramunicipal en su territorio.

B) Coste asociado a las competencias

METODOLOGÍA UTILIZADA PARA CALCULAR EL COSTE DE LOS SERVICIOS:

Por analogía, apoyándonos en las nociones generales que se incluyen en el Acuerdo 1/1995, de 15 de marzo, sobre el cálculo del coste de los servicios transferidos a las Comunidades Autónomas, la suficiencia de recursos y el equilibrio financiero se garantizan mediante la financiación de los servicios transferidos a cada comarca, con una cantidad igual en el momento de la transferencia.

Se utiliza como referencia el ejercicio presupuestario del año 2000, con las correspondientes actualizaciones de los ejercicios 2001 y 2002.

EXPLOTACIÓN DE LAS FUENTES DE INFORMACIÓN

Desde esta óptica global, las fuentes de información que constituyeron el núcleo de información, fueron: las entrevistas personalizadas con los gestores de las materias susceptibles de ser transferidas, programas presupuestarios de ejercicios anteriores: 1997 al 2001 y los listados de los Documentos Contables del ejercicio presupuestario del ejercicio 2000.

El interés de analizar los ejercicios anteriores, se centró en varios aspectos, conocer las posibles modificaciones que sufrieron los créditos iniciales aprobados en los presupuestos de cada año. Facilitar una perspectiva temporal de la evolución del gasto en cada uno de los conceptos del programa presupuestario objeto de análisis, lo que permitió discriminar, en cierta medida, aquellas partidas que se mantienen en el tiempo y que podrían identificarse con la prestación sostenida de un servicio, de aquellas que suponen una financiación extraordinaria, debida a una actuación puntual.

Los listados de documentos contables del ejercicio 2000 permitieron conocer la finalidad concreta a la que se dedicado el gasto, información imprescindible, puesto que dentro de cada subconcepto presupuestario pueden identificarse diversos bloques homogéneos de finalidades.

La Ley 23/2001 de Medidas de Comarcalización expresamente en el art. 39.1 indica que los Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón contengan una sección diferenciada: Sección 26 “*A las Administraciones comarcales*” donde se ubiquen los créditos destinados a financiar los traspasos de funciones y servicios a favor de las comarcas.

La valoración del coste del traspaso de funciones y servicios asociados a las competencias figuran para cada Programa de gasto en el Anexo de la Ley 23/2001.

Las cuantías reflejadas en el Anexo de la Ley se repartirán aplicando la *Fórmula de reparto comarcal*, que atiende a una serie de criterios: cuantías fijas y porcentajes en razón del número de municipios y de núcleos de población y número de habitantes.

C) Fondo de Cohesión Comarcal

Dentro de la sección 26 “*A las Administraciones comarcales*” se ubicará hasta que se culminen los procesos de traspaso de funciones y servicios, un Fondo de Cohesión Comarcal con naturaleza finalista, destinado a corregir los desequilibrios y desajustes que se pudieran producirse, el cual se nutrirá con una parte de las cantidades de traídas de los programas de gastos de los Departamentos y Organismos del Gobierno que conformen el coste efectivo de las transferencias.

D) Fondo para gastos de personal

La mencionada Sección 26 “*A las Administraciones comarcales*” también ubicará un Fondo para Gastos de Personal con el objeto de financiar la estructura de personal que requieran las comarcas para el ejercicio de sus competencias.

Este Fondo se nutre de las dotaciones de personal de plazas amortizadas de la Administración autonómica.

La dotación de estos costes se repartirá en función de los módulos fijados en el Anexo de la Ley.

4. CONCLUSIONES

La evolución de la población aragonesa participa de las dinámicas sociales que imponen la mayor parte de las sociedades desarrolladas. También es reconocido que estos cambios generan diferentes necesidades, que requieren de respuestas y soluciones adecuadas a esta nueva realidad social.

Nuestra Comunidad además se particulariza por un entorno desigual, donde la población y el espacio se convierten en ejes, alrededor de los cuales giran las evaluaciones de equilibrio y desequilibrio territorial.

Además de los indicadores sociodemográficos, las razones inciden conjuntamente aquellos aspectos relacionados con la despoblación, pérdida de potencial endógeno, minifundismo local y las diferencias que establece el propio medio natural ...

De aquí, que algunas de las cuestiones que justifican la implantación del modelo de organización territorial se concreten en la definición de las prioridades comarcales como medio para optimizar la utilización de los recursos públicos y el acceso a una mejor calidad de vida de las personas que viven en el territorio.

En este sentido, el modelo comarcal contiene claras connotaciones de desarrollo local como instrumento que permita a muchos de nuestros municipios prestar adecuadamente los servicios básicos en su territorio, potenciar la utilización de recursos y el grado de desarrollo de infraestructuras económicas, sociales y tecnológicas de las estructuras municipales.

JOSÉ CARLOS ARNAL
Periodista

1. PRESENTACIÓN

Es un honor intervenir en un curso cuya relación de profesores, a muchos de los cuales tengo el placer de conocer y de los que he aprendido siempre cosas valiosas, tiene un nivel académico extraordinario. Es un honor y es un compromiso. Cuando hace ya algunos meses acepté la amable invitación del profesor Jorge Infante, director de este curso, no conocía su programa concreto ni la identidad de los profesores que lo iban a impartir. Cuando más adelante lo supe, empecé a sentirme sinceramente apurado por el nivel de exigencia docente que el curso iba a

tener. La situación empeoró hasta extremos casi dramáticos cuando descubrí, además, que el tema que me había sido asignado para esta conferencia de clausura era muy parecido al que iba a desarrollar Manuel Castells en su lección magistral de inauguración de los Cursos de Verano de la Universidad de Zaragoza en Jaca.

Como bien saben ustedes, Castells, vinculado por su familia materna con estas tierras del Pirineo aragonés, es uno de los principales expertos a nivel mundial en esa realidad emergente, difusa y llena de incertidumbres a la que nos referimos como Sociedad de la Información. Y sin duda a sus trabajos me referiré de forma obligada en diversas ocasiones a lo largo de mi exposición.

Ni está al alcance de mis conocimientos ni forma parte de mis pretensiones intentar ponerme a la altura de unos ni de otros. Simplemente aprovecharé mi participación en el curso para intentar transmitir algunos conceptos e ideas en torno al fenómeno de las nuevas tecnologías de la información que creo que resultan pertinentes e incluso imprescindibles hoy en día en cualquier reflexión sobre estrategias territoriales que tenga una visión amplia y con sentido prospectivo.

De hecho, comenzaré por expresar un deseo, que no es otro que el de que en ulteriores ediciones de este curso o de otros semejantes sobre la realidad territorial aragonesa, el análisis de los aspectos referentes a la Sociedad de la Información formen parte del programa académico ordinario. Esa sería la mejor señal de que nuestra Comunidad ha avanzado lo suficiente

en esta materia y que, por tanto, ha empezado a recuperar parte del retraso que hoy en día sufrimos.

La Sociedad de la Información es hoy en día un elemento sustancial para el reconocimiento y la gestión de cualquier territorio. Sin embargo, a menudo esto es más una acertada intuición que una constatación estudiada con rigor y debidamente documentada. El profesor Jorge Infante podía haber tenido la tentación de incluir este capítulo en el estupendo programa académico que ha elaborado para este curso sobre las comarcas de Aragón; pero les aseguro que habría tenido enormes dificultades para encontrar las personas, los datos y los estudios necesarios para esa tarea, dado que nos hallamos todavía en una fase muy preliminar de un fenómeno, del que hablamos mucho y estudiamos poco, dicho sea con el máximo respeto hacia quienes sí vienen haciendo esa labor, que también los hay en muy distintos ámbitos.

En este sentido, me permitiré también sugerir a la Universidad de Zaragoza la conveniencia de abordar esta disciplina, en cualquiera de sus niveles de estudios –medio, superior o de postgrado–, como parte de las enseñanzas regladas que imparte. Nuestra Universidad pública tiene que afrontar en estos momentos una cantidad ingente de desafíos para dar respuesta a lo que la sociedad le está demandando y a su propio nivel de autoexigencia; pero sería de gran interés que pudiera hacer un hueco para incorporar los temas de la Sociedad de la Información a su propia oferta docente e investigadora: no sólo porque es razonable pensar que cada vez va a haber una mayor demanda de profesionales en esa materia, sino sobre todo porque Aragón necesita con cierta urgencia disponer de sus propias herramientas de conocimiento y análisis en este campo, entendiéndolo con ello que un buen diagnóstico es siempre paso previo e imprescindible para cualquier política de desarrollo o promoción de una determinada actividad. Esta misma semana ha sido el Consejo Económico y Social de Aragón (CESA), en la presentación de su informe anual, quien ha remarcado esa necesidad: *“En Aragón poco se ha avanzado en cuanto a mejorar las fuentes de información específicas en este ámbito y continuamos careciendo de datos propios de referencia que nos permitan valorar adecuadamente la evolución y desarrollo de la Sociedad de la Información”*¹.

Creo que no podemos esperar de nuestras administraciones públicas brillantes políticas para que Aragón se incorpore de forma competitiva al nuevo escenario de una economía global basada en las redes de información y la gestión del conocimiento, si antes no tenemos datos precisos sobre cuál es la realidad de la que partimos.

2. CONCEPTOS Y TERMINOLOGÍA

El título de esta conferencia, según el programa oficial del curso, es “El territorio en la Sociedad de la Comunicación”. Desconozco con precisión el porqué de esta denominación específica, pero intuyo que podría haber sido igualmente

1. CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ARAGÓN (2002): *Informe sobre la Situación Económica y Social de Aragón en 2001*. Zaragoza.

“El territorio en la Sociedad de la Información”, “... en la Sociedad del Conocimiento”, “... en la Era de la Información”, etc. Todos nos habríamos entendido sin problemas, pero creo que puede ser oportuno hacer un somero análisis de a qué se refieren estos términos y qué diferencias puede haber entre ellos.

Sociedad de la Información: aunque no existe un canon oficial o un consenso académico internacional que defina cuál es la terminología y los usos precisos de todas estas denominaciones, se puede afirmar sin miedo a equivocarse que el término prevaleciente, el que se está imponiendo para referirse a ese nuevo modelo social que está emergiendo es el de Sociedad de la Información. De hecho, es el que más fortuna ha tenido en el plano institucional: la Comisión Europea tiene una Dirección General para la Sociedad de la Información; el Ministerio de Ciencia y Tecnología cuenta con una Dirección General para el Desarrollo de la Sociedad de la Información (y un plan, Info XXI, para cumplir ese objetivo); existen consejerías y planes estratégicos con esa denominación en varias comunidades autónomas; incluso en Aragón existe en el seno del Gobierno de Aragón una Comisión Delegada para la Sociedad de la Información.

En el Informe sobre la Sociedad de la Información en España 2001², editado por la Fundación Telefónica, los expertos encuestados manifiestan en más de un 80 % su preferencia por el término Sociedad de la Información como la expresión que mejor describe las transformaciones sociales producidas por el acceso generalizado a la información, mientras que sólo algo más de un 40 % consideran que la expresión Sociedad del Conocimiento también cumple ese objetivo. El resto de las expresiones propuestas a los encuestados (Nueva Economía, sociedad red, mundo digital, etc.), no obtienen resultados significativos.

¿Cuál es el origen de este término? En realidad, es menos novedoso de lo que a menudo se supone. Uno de los primeros documentos donde aparece desarrollado este concepto data de 1969 y fue elaborado por el MITI (Ministerio de Industria y Comercio de Japón): “Towards the Information Society”. De aquel informe nació el primer plan público para el desarrollo de la Sociedad de la Información, conocido como Plan Jacudí, presentado en 1972. Con posterioridad, autores como Alain Minc, John Naisbitt y Yoneji Masuda publicaron diversas obras de referencia que contribuyeron a la divulgación de este nuevo concepto.

De forma más reciente, la llegada a la Casa Blanca en 1992 de Bill Clinton y su vicepresidente Al Gore –precisamente en el momento en que nacía la World Wide Web, que convertiría Internet en algo accesible para todo tipo de personas y espectacularmente útil gracias al hipertexto– popularizó la idea del desarrollo de las “autopistas de la información” como una de las áreas de máximo interés del mandato demócrata. La respuesta europea fue el famoso Informe Bangeman, que el entonces comisario europeo de Telecomunicaciones hizo público en 1994 (“*Europa y la sociedad global de la información. Recomendaciones al Consejo Europeo*”) y que daría lugar a las primeras iniciativas institucio-

2. FUNDACIÓN TELEFÓNICA (2002): *La Sociedad de la Información en España: Presente y perspectivas 2001*. Madrid.

nales a nivel europeo para intentar no quedarse atrás frente a Estados Unidos en el nuevo escenario económico que dibujaban las tecnologías de la información.

Pero, ¿qué es la Sociedad de la Información? Sin duda hay muchas definiciones, que en realidad son distintas formas de expresar la misma idea. La que recoge Telefónica en sus informes anuales sobre la Sociedad de la Información puede ser perfectamente útil, comprensible y abierta; según esa definición, la Sociedad de la Información es “*un estadio de desarrollo social caracterizado por la capacidad de sus miembros (ciudadanos, empresas y Administración Pública) para obtener y compartir cualquier información instantáneamente, desde cualquier lugar y en la forma que se prefiera*”.

Sociedad del Conocimiento: no existe una frontera precisa que diferencie a este término del anterior y en muchos casos se utiliza de forma indistinta. En general, la idea de Sociedad del Conocimiento apela a un estadio social aún más evolucionado en el que el conocimiento científico, tecnológico y profesional –generado, utilizado y distribuido de forma altamente eficiente gracias a las redes telemáticas– constituye el capital más importante de las empresas y de los territorios. Hay una forma de expresarlo de forma más cálida, que pertenece a Vladimir de Semir, concejal de Ciudad del Conocimiento del Ayuntamiento de Barcelona. Para él, la Sociedad del Conocimiento consiste en bits más neuronas. Dicho de otro modo: “*En la Sociedad de la Información los bits circulan por los canales de distribución considerando a los receptores como agentes pasivos del sistema; en la sociedad del conocimiento a los bits se añaden las neuronas de los receptores, con lo cual se suman las ideas a la información y se impulsa una ciudadanía con capacidad de decisión y de intervención en el sistema*”³.

Sociedad de la Comunicación: este es un concepto no del todo intercambiable con los anteriores. En general, se utiliza para describir el protagonismo que tienen los medios de comunicación de masas (los convencionales y los nuevos) en un nuevo modelo social caracterizado por la hiperinformación, por la abundancia de fuentes informativas (que no es sinónimo de diversidad) y por la instantaneidad y ubicuidad de la información. En este sentido, la expresión Sociedad de la Comunicación adquiere a menudo el significado de una cierta utopía (conseguir que esa “explosión” de información llegue y beneficie a todos los ciudadanos independientemente de su condición social y su ubicación) o de incluso de una alternativa (una sociedad en que la comunicación sea verdaderamente horizontal, democrática y plural frente al unidireccionalismo que hoy impone el poder cada vez más concentrado de los grandes medios de comunicación de masas).

Nueva Economía: el concepto de Nueva Economía surgió en Estados Unidos en la segunda mitad de los años noventa y se refería básicamente a un nuevo modelo económico en el que la incorporación de las tecnologías de la información producía tales ganancias de productividad y de reducción de costes que permitían un crecimiento sostenido de la economía a largo plazo sin ningún síntoma inflacionista como ocurría en la “economía clásica” en los momentos de alto crecimiento.

3. SEMIR, Vladimir de (2002): “Coneixement i convivència, els nous límits de Barcelona”. Ciudad del Conocimiento. Nuevo monográfico de *Barcelona, metròpolis mediterrànea*. Barcelona.

Se trataba en definitiva de la desaparición de los ciclos económicos. La crisis bursátil de todo el sector tecnológico, que posteriormente ha desencadenado un crash financiero de ámbito general de dimensiones similares a las del 29, ha puesto en cuarentena semejante osadía.

Lo cierto es que, mientras es indiscutible el peso creciente que en las economías desarrolladas tiene el sector TIC -un 8,75 % del PIB en Estados Unidos el año pasado, un 6,82 % en España, según datos de EITO (Observatorio Europeo de Tecnologías de la Información-, sigue siendo materia de discusión académica el impacto real de las nuevas tecnologías de la información en el aumento de la productividad de las empresas a lo largo de los años noventa que en muchas ocasiones se ha dado por supuesta. Un reciente estudio publicado por el Banco Central Europeo⁴, por ejemplo, admite que el sector TIC tuvo en la segunda mitad de los años noventa una importante aportación al crecimiento europeo en concepto de producción y de inversión, pero señala que no hay datos que avalen la idea de una contribución significativa de las tecnologías de la información al aumento general de la productividad de las economías de la zona euro.

Últimamente se escucha a menudo hablar de Nueva Economía refiriéndose al sector de empresas de las nuevas tecnologías, pero es una mera metonimia, tomando el efecto por la causa, que confunde más que clarifica.

Economía Digital: parte o sector de la economía en el que las nuevas tecnologías desempeñan ya un papel fundamental. También se refiere al modelo económico en su conjunto que está surgiendo como consecuencia del impacto de estas tecnologías.

Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC): a menudo se considera prácticamente como un sinónimo de Internet, pero Internet es sólo el elemento que ha multiplicado de forma exponencial el valor y la potencia de un conjunto de tecnologías, en muchos casos desarrolladas y en uso a partir de los años sesenta y setenta, y que incluyen la informática, el software, la microelectrónica, la robótica, las comunicaciones por satélite, las telecomunicaciones, las redes telemáticas, la edición multimedia, etc. Es la universalización de las redes, y muy particularmente de Internet, y la vertiginosa digitalización de la información la que hace posible esa irrupción arrolladora de las TIC.

Nuevas Tecnologías: muy frecuentemente se usa como sinónimo del concepto anterior, aunque en realidad tiene un contenido más amplio y de gran trascendencia, ya que incluye también la genética, la nanotecnología o la biotecnología, ésta última abocada a una convergencia fascinante con la microelectrónica y la informática por la vía de los procesadores moleculares.

Informacionalismo: es el concepto acuñado y defendido por Manuel Castells, a quien no le gusta el término de Sociedad de la Información o del Conocimiento, ya que, en su opinión, todas las sociedades han estado basadas en la información

4. EUROPEAN CENTRAL BANK (2002): "New technologies and productivity growth in the euro area". Focco Vijselaar and Ronald Albers. Working Papers, February 2002.

y el conocimiento. Para Castells⁵, el informacionalismo es un paradigma tecnológico que se basa en el aumento de la capacidad humana de procesamiento de la información en torno a las revoluciones parejas en microelectrónica e ingeniería genética. Las características del informacionalismo serían:

- La capacidad de estas tecnologías para ampliar por sí mismas el procesamiento de información en cuanto a volumen, complejidad y velocidad.
- capacidad recombinatoria, cuya expresión máxima es el hipertexto.
- Su flexibilidad distributiva mediante redes fijas, de telefonía móvil o dispositivos inalámbricos.

Según la teoría de Castells, en la actualidad nos encontramos en un periodo de transición, con distintos grados de avance según los países, desde el paradigma del industrialismo (caracterizado por la fábrica, la gran empresa, la burocracia, los servicios centralizados y los procesos de urbanización a gran escala), al del informacionalismo, cuyos rasgos más reconocibles son la empresa-red, las alianzas, el trabajo individualizado y el caleidoscopio cultural, todo ello como factores integrantes de una nueva estructura social llamada sociedad-red.

2.1 Capacidad prospectiva y contenido ideológico

Este preámbulo metodológico encuentra disculpa a su extensión, quizás excesiva, en la convicción de que es preciso empezar a sistematizar de alguna forma los conocimientos que se están generando en torno a los temas de la Sociedad de la Información. Es la hora de introducir un cierto rigor conceptual y una cierta precisión científica, si no queremos caer en lo que tantas veces se ha producido: la conversión de este asunto en el foro ideal para la improvisación, la palabrería y una futurología que ha quedado bastante desacreditada.

Estamos ante un fenómeno de una gran importancia económica y social –de una importancia enorme, diría yo, porque el nivel de progreso hacia la Sociedad de la Información se está convirtiendo en la medida de la competitividad y del desarrollo de ciudades, regiones y países en todo el mundo-. Pero un fenómeno ante el que sería muy saludable mostrar al menos dos saludables y permanentes cautelas: La desconfianza ante las previsiones sobre lo que nos deparará el futuro (hay suficientes ejemplos de predicciones erróneas) y la desconfianza ante la visión utópica de quienes asocian automáticamente la revolución tecnológica a la felicidad y bienestar del ser humano (las tecnologías son neutras ideológicamente y son sólo instrumentos para construir sistemas que pueden estar enfocados a hacer más fácil y mejor la vida de la gente, pero que también la pueden hacer más dependiente, vigilada y desigual).

5. CASTELLS, Manuel (1997): *La era de la información*, 3 volúmenes. Alianza Editorial. Madrid. CASTELLS, Manuel (2001): *La galaxia Internet*. Plaza & Janés. Barcelona. Y CASTELLS, Manuel (2002): “Epílogo” en HILMANEN, Pekka, *La ética del hacker y el espíritu de la era de la información*, Ed.Destino. Barcelona.

Hechas estas salvedades, quizás estemos listos ya para introducirnos de lleno en el tema propuesto para esta conferencia: el territorio en la Sociedad de la Información.

3. EL MITO DEL NO-TERRITORIO Y DEL NO-TIEMPO EN LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN

Cuando empezaron a formalizarse las primeras reflexiones en torno al significado y consecuencias profundas de ese nuevo modelo económico y social que se estaba desarrollando a partir de los vectores más avanzados de la sociedad postindustrial, se convirtió en un lugar común la idea de que en la Sociedad de la Información los factores espacio y tiempo, tan fundamentales en la era industrial, se transformarían de forma tan decisiva que tenderían a su desaparición como elementos determinantes de la actividad económica y social.

No era una idea caprichosa: si el elemento crítico de esta nueva sociedad es la información y el conocimiento, y éste puede ser digitalizado y, por tanto, ser gestionado y distribuido a través de redes telemáticas omnipresentes y sin pausas en su funcionamiento, la consecuencia lógica es pensar que el lugar físico en que uno esté pasará a carecer de importancia con tal de tener acceso a las redes.

En el *“El mundo digital”* de Nicholas Negroponte⁶, publicado en 1995 y sin duda uno de los libros que más ayudó a difundir la “buena nueva” de la sociedad digital, se afirmaba que *“a medida que nos interconectemos entre nosotros mismos, muchos de los valores del estado-nación cambiarán por los de comunidades electrónicas, ya sean éstas pequeñas o grandes. Nos relacionaremos en comunidades digitales en las que el espacio físico será irrelevante y el tiempo jugará un papel diferente”*.

En el mundo digital que estaba llegando, una persona podría trabajar, comprar, resolver gestiones administrativas, aprender, divertirse y comunicarse desde cualquier punto geográfico del mundo en igualdad de condiciones que el resto, y además lo podría hacer de día o de noche, cuando él quisiera, porque la red funciona bajo ese algoritmo asfixiante de $7 \times 24 \times 365$. Es lo que se suele llamar con fina ironía la *doctrina Martini*: donde estés y a la hora que estés. Negroponte afirmaba con rotundidad en 1995: “El planeta digital parecerá tan pequeño como la cabeza de un alfiler”.

¿Era un sueño irreal? Tenemos ejemplos cercanos de que tal cosa existe. Pensemos en el caso Barrabés. Como hemos oído hablar mucho de él, lo asumimos con naturalidad, pero se trata de verdad de algo extraordinario se mire como se mire: que un pequeño comercio familiar del Pirineo pueda estar vendiendo artículos especializados y de gama alta en Estados Unidos y en otras partes del mundo era algo inimaginable antes de Internet, porque sólo Internet eliminaba el imperativo geográfico: Barrabes.com quedaba situado a la misma distancia del cliente que cualquiera de sus competidores franceses o norteamericanos, durante todas las horas

6. NEGROPONTE, Nicholas (1995): *El mundo digital*. Ediciones B. Barcelona.

del día, sin necesidad de abandonar Benasque ni de crear una red de tiendas por todo el mundo.

Ese entusiasmo por la no territorialidad de Internet se hizo visible a través de muy distintas manifestaciones. La revolución industrial había liberado al hombre de las servidumbres que le imponía la naturaleza para poder disponer de energía para mover el mundo y producir los bienes que necesitaba; y la Sociedad de la Información venía a despojarle de esa pesada carga que soportaban miles de millones de personas por vivir en el sitio equivocado.

Si hacemos un poco de memoria, en los primeros años de la popularización de Internet se hablaba mucho más que ahora de espacios virtuales y de ciberespacios. Había como una necesidad de crear un territorio imaginario donde situar Internet a causa de nuestra costumbre ancestral de ubicar cada cosa en un sitio concreto y reconocible. Hubo incluso quien llegó a idear un continente propio para la nueva red de redes: *“¿Cuándo despertará Europa? ¿Cuándo comprenderá que Internet es un nuevo continente, donde es urgente desembarcar si no queremos dejar sus inmensos tesoros en manos de otros? (...) Se han empleado muchas metáforas para hacer comprender qué es Internet: red, autópista, bancos de datos, biblioteca. En realidad, es mucho más que esto: un continente virtual, el séptimo, donde pronto se podrá instalar todo lo que existe en los continentes reales, pero sin las limitaciones de la materialidad (...) En el interior de este continente, vacío de habitantes reales, se desarrollará un gigantesco comercio entre los agentes virtuales de una economía de mercado pura y perfecta, sin intermediarios, sin impuestos, sin Estado, sin cargas sociales, sin sindicatos, sin partidos políticos, sin huelgas, sin mínimos sociales (...) El séptimo continente será la locomotora de la economía del siglo XXI”*. Quien se expresaba con este apasionamiento era nada menos que Jacques Attali, consejero de Estado de Francia y destacado ex asesor de François Mitterrand en El Elíseo.

Bien mirado, era casi sospechosa esa obsesión territorial en el paraíso supuestamente del no-territorio. Otra muestra de esa curiosa inclinación fue el éxito que, en plena efervescencia de las empresas puntocom, tuvieron las metáforas en torno a la aparición de Internet como una nueva versión de la conquista del Oeste americano: una odisea de personajes visionarios para explorar y apropiarse de un nuevo, desconocido y quizás peligroso territorio (aquella moda generó una divertida polémica en torno a las ventajas de ser o no pioneros: nunca terminó de estar claro si a los pioneros se los comían los indios o se quedaban con las mejores fincas de Oklahoma). He contado alguna vez que, en mi opinión, había que remontarse trescientos años para encontrar una metáfora histórica mucho más apropiada: la aventura del conquistador español Francisco Vázquez de Coronado⁷, que fue el primer occidental en explorar el suroeste de lo que hoy es Estados Unidos a través de Nuevo México, Arizona y Kansas. Coronado buscaba oro y regresó derrotado a México sin haberse percatado de que acababa de poner el pie en una de las tierras más fértiles del mundo. Creo que hoy está pasando algo parecido: algunos de

7. ARNAL, José Carlos (2002): *Sueños electrónicos. Emprendedores en la red*. Biblioteca Aragonesa de Cultura. Zaragoza.

los aventureros que se asomaron a Internet esperando dar el gran pelotazo, han retornado, en cuanto la burbuja ha estallado, afirmando que aquella es tierra estéril y sin valor, sin darse cuenta de las grandes oportunidades que a largo plazo podían haber encontrado.

La reflexión sobre la transformación del significado del espacio, aún se hacía más nítida en el caso del factor tiempo, porque la revolución de las tecnologías de la información había de provocar una difuminación de la secuencia temporal, a causa de la aceleración histórica de los acontecimientos de interés general y también de los de dimensión doméstica, la sensación de simultaneidad y la ruptura de la secuencia laboral y biográfica; todo cambia hoy más deprisa que nunca, incluso nuestras propias vidas, las profesiones para las que nos hemos preparado, el mundo que creíamos conocer, las formas de relación social, etc.

Se difumina la secuencia temporal –todo nos parece un cambio continuo cuyos límites de comienzo y final se diluyen- y también se produce la compresión del tiempo cronológico, sobre todo a partir de la existencia de mercados financieros globales, instantáneos y permanentes, así como de una intensa intercomunicación y homogeneización de los grandes medios de comunicación de masas. A causa de estos dos fenómenos, ya no hay sucesión de acontecimientos, sino un acontecimiento permanente que no descansa y que es ajeno a las escalas de análisis e interpretación en que siempre nos habíamos movido.

3.1 El territorio sigue existiendo en el siglo XXI

La sorpresa para muchos es que, pasada la euforia inicial que lo daba como problema finiquitado, el territorio ha vuelto como un factor crítico para el desarrollo de la Sociedad de la Información. En un contexto de aguda crisis empresarial en el sector tecnológico, de absoluta desconfianza inversora, de sucesivos retrasos en la implantación de las tecnologías y de penetración social más lenta de lo esperado, el territorio ha reaparecido como un elemento central en la evolución del nuevo modelo social al que nos referimos.

En la Sociedad de la Información el criterio básico de exclusión o inclusión social es el de la conectividad, definida como la capacidad de los ciudadanos, las empresas y las instituciones y entidades de todo tipo de acceder a las redes telemáticas; conectividad que implica tener acceso universal a las redes; que éstas tengan suficiente capacidad de transporte; disponer de recursos económicos para pagar su coste y de conocimiento suficiente para utilizarlas. En esos cuatro apartados es donde se genera lo que se llama la brecha digital, el *digital divide*, y en esos cuatro apartados el territorio, el hábitat, desempeña un papel fundamental a la hora de determinar si uno estará en un lado u otro de la brecha digital.

En cuanto al primero de ellos, el de contar con acceso universal, abierto a todos, a la red, se trata de una evidencia que quizás se había olvidado, o al menos obviado, alegremente: no hay ni habrá Sociedad de la Información sin las infraestructuras que son necesarias para que todo el mundo pueda estar conectado. Y la implantación de esas re-

des es lenta, es cara y a menudo es de incierta utilidad o viabilidad comercial. En realidad no se trata de que no se supiera, sino de que se despreciaron frívolamente las incertidumbres tecnológicas realmente existentes y el factor natural de resistencia al cambio que deben afrontar todas las innovaciones tecnológicas.

Desde el punto de vista del acceso del gran público, Internet no planteaba a priori grandes requerimientos, puesto que se podía acceder a él mediante un sencillo módem y utilizando la línea telefónica convencional, la Red de Telefonía Básica (RTB). Parecía muy sencillo, pero a partir de ese primer error de apreciación se han encadenado una serie de equivocaciones que nos han llevado a la actual situación de desconcierto absoluto en el campo de las infraestructuras para la era digital.

Ese primer gran error de apreciación fue no reconocer que la experiencia de acceder a Internet mediante módem telefónico, si bien en las primeras ocasiones proporcionaba esa maravillosa sensación de que el resto del mundo estaba al alcance de tu teclado, era francamente fastidiosa, lenta, cara y escasamente útil más allá de curiosar un poco por la red. En realidad es completamente normal que en los primeros compases de la implantación de una nueva tecnología los dispositivos y sus rendimientos sean bastante deficientes; aquí el problema fue que muchos hicieron grandes planes de negocio ignorando que esos clientes que pretendían captar estaban muy lejos de poder ser considerados realmente como internautas.

En todo caso, ni siquiera era del todo cierto que todo el mundo pudiera acceder a Internet por esa vía. Había una parte de la población, pequeña pero significativa y con los mismos derechos que el resto, que no tiene servicio telefónico convencional, sino el llamado TRAC (Telefonía Rural de Acceso Celular). El sistema TRAC fue en su momento un gran adelanto, ya que resolvía el problema del disparatado coste de llevar tendidos telefónicos fijos a pequeños núcleos rurales en alejadas zonas de montaña; sin embargo, la aparición de Internet ha dejado obsoleta esa solución ya que no permite el acceso a la red ni ningún tipo de transmisión de datos a causa de su baja velocidad (2.400 bit/s). Como se trata de un problema que afecta muy específicamente a Aragón, lo comentaremos de forma más amplia cuando entremos a analizar la situación en nuestra Comunidad.

Cuando empezó a hacerse patente que el acceso por vía telefónica era una solución realmente pobre, las esperanzas se centraron en el desarrollo del cable. En algunos países era una infraestructura ya desarrollada, si bien las antiguas redes de cable coaxial destinadas a distribuir señales de televisión debían ser digitalizadas y adaptadas a la transmisión de datos; pero no parecía un grave problema. Incluso en países donde el cable estaba en pañales, como España, se veía como el nuevo maná tecnológico y los concursos para la adjudicación del servicio suscitaron una gran expectación; todo el mundo quería estar en el negocio del cable porque parecía la tierra prometida del mundo digital.

La situación, sin embargo, no ha podido ser más decepcionante: el lento crecimiento del mercado, el elevadísimo coste de las inversiones necesarias y la aparición de tecnologías alternativas más competitivas, han convertido el sector del cable en una losa financiera que muchas compañías no saben cómo quitarse de encima.

En España en particular, el despliegue de la red ha sido mucho más lento de lo previsto –en parte por la actitud poco colaboradora de unos ayuntamientos que han visto el cable más como un problema que debían minimizar que como un servicio público prioritario-; el retraso en los concursos de adjudicación hizo que la televisión digital por satélite se quedara con buena parte del mercado natural que habría dado rentabilidad a los operadores de cable para ir financiando su largo plan de inversiones; y finalmente la aparición de la tecnología ADSL –que permitía dar acceso a Internet a partir de las líneas telefónicas de par de cobre tradicionales- hizo que Telefónica abandonara su compromiso de dar servicio de cable y apostara por el nuevo sistema, que ha terminado por dañar gravemente la viabilidad económica del cable. Se trata, no obstante, de un tipo de red que a medio y largo plazo resultará previsiblemente de gran rendimiento, conforme se desarrollen servicios telemáticos avanzados con gran consumo de ancho de banda, pero siempre limitada a áreas urbanas y metropolitanas, ya que el coste de su extensión a grandes superficies poco pobladas no es competitivo frente a otras tecnologías alternativas con menor requerimiento de inversión para su despliegue. Una frontera más que impone el territorio.

En cuanto al ADSL, es indiscutible que está resultando la tecnología ganadora en este momento en todo el mundo. Es además una tecnología en evolución y se prevén desarrollos que aumentarán todavía más su capacidad de transmisión. Telefónica, por ejemplo, anuncia que este próximo otoño empezará a ofrecer canales de televisión de pago a sus clientes de ADSL. No obstante, podría ser una forma de quitar importancia a su renuncia a seguir soportando las pérdidas de su plataforma de televisión digital por satélite –Vía Digital-, y en todo caso cabe mantener un sano escepticismo sobre la calidad y viabilidad de ese servicio (sobre todo en situaciones de acceso masivo simultáneo). Pero, de cualquier modo, tampoco el ADSL es independiente del factor territorial, porque es un servicio que presenta dificultades para su implantación en zonas rurales, ya que los abonados deben estar a una distancia máxima determinada (aproximadamente 1,5 kilómetros) de una central telefónica con tecnología digital.

En la euforia tecnológica de los últimos años se abrió paso la idea de que las limitaciones de las redes físicas en territorios amplios y de población dispersa quedarían resueltos por los sistemas inalámbricos de acceso a Internet. Sin embargo, hemos visto el fracaso del WAP, estamos viendo el escaso entusiasmo despertado por el sistema GPRS (que ya permite la recepción de datos a una velocidad similar a la obtenida con un módem convencional), y acabamos de ver cómo Telefónica certificaba el fiasco de la telefonía móvil de tercera generación, conocida como UMTS, en una decisión que muchos creen que será imitada por el resto de las operadoras de telecomunicaciones europeas.

El caso de la telefonía UMTS es un buen ejemplo de la frivolidad e irresponsabilidad que se había instalado en el mundo de las nuevas tecnologías. Se pagaron cantidades astronómicas por unas licencias sin que en realidad la tecnología estuviera suficientemente desarrollada (alguien mintió o alguien ocultó esa información) ni se analizara seriamente la viabilidad de unos negocios que partían con tan descomunal lastre financiero. Es posible, no obstante, que la tecnología UMTS despegue de aquí a unos años y se convierta en una gran herramienta de comunicación. Pero por ahora el

Internet inalámbrico deberá esperar. Existen medios alternativos, como el acceso por satélite o por radio (el llamado bucle de abonado inalámbrico, sea en formato LMDS o MMDS, desplegado por ahora en las grandes ciudades), pero dadas las experiencias anteriores, conviene no hacer muchos futuribles. Igualmente, existen grandes expectativas respecto al crecimiento del acceso a Internet a través de los sistema de televisión digital. El largo periodo de transición desde el sistema analógico actual al nuevo sistema de televisión digital terrestre minimiza de momento el papel de esta tecnología como canal principal de acceso a la banda ancha. Por otro lado, experiencias tan negativas como la de Quiero TV, que acaba de cerrar sus puertas, abre nuevas dudas sobre la funcionalidad de esa convergencia anunciada entre Internet y el televisor doméstico.

Es posible que estas alternativas constituyan una solución para determinados territorios de acceso más difícil para los operadores tradicionales; sin embargo, es preferible tener paciencia e ir confirmando esos logros conforme se vayan produciendo.

Esta especie de “moratoria inalámbrica” tiene consecuencias prácticas muy inmediatas: a día de hoy, el acceso a Internet está limitado casi en exclusiva al uso del PC y por lo tanto, es el parque de ordenadores personales (que en España es mucho más bajo que en la media europea, no en los hogares, pero sí en las empresas) el que establece la primera gran barrera infranqueable para una mayor penetración de la Sociedad de la Información.

En definitiva, podemos concluir que ninguna de las tecnologías existentes (o al menos su despliegue actual) ha hecho posible hasta la fecha que se haga realidad ese sueño de que no importe el lugar físico en que uno se encuentre para poder tener acceso a la red. Hay que recordar, no obstante, que estamos en un medio de acelerada evolución y que ni siquiera lo que hoy denominamos banda ancha seguirá siéndolo dentro de pocos años. La propia Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, siguiendo los criterios de la Unión Internacional de Telecomunicaciones, nos recuerda que en sentido estricto servicios de banda ancha son “aquellos que permiten la transferencia de datos a velocidades superiores a las de un primario RDSI, esto es, más de 2 megabits por segundo”⁸. Por eso la Comisión prefiere que a los servicios ofrecidos por los operadores de más de 64 Kb/s pero que no llegan a esos 2 Mb/s –y que incluyen desde la ya vieja RDSI, hasta el ADSL, el cable-modem o el acceso inalámbrico LMDS- sean denominados como servicios de acceso de alta velocidad.

En cuanto a la capacidad de transmisión de las redes, la buena noticia es que los desarrollos tecnológicos están multiplicando la capacidad de transporte de datos por las redes ya existentes, lo que disminuye las necesidades de inversión en costosas infraestructuras y reduce la dependencia de esas redes para que un territorio pueda integrarse en la Sociedad de la Información. La parte negativa es que esa caída de la demanda ha conducido a la ruina a algunas grandes operadoras de fibra óptica (Global Crossing, KPNQwest, Worldcom, PSINet, etc.).

8. COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES (2002). *Informe Anual 2001*. Madrid.

Otro factor decisivo de la conectividad es el precio. El precio tiene relación con la disponibilidad de recursos suficientes –si a alguien no le alcanza para cubrir sus necesidades básicas, difícilmente podrá pagarse la factura de Internet-; pero no menos importante es que lo obtenido por el precio pagado sea percibido como un bien de utilidad suficiente por el cliente. El caso de la banda ancha nos proporciona un ejemplo muy elocuente de ese dilema: hemos convenido en que sólo la banda ancha (o servicios de alta velocidad, como dice la CMT) –cable o ADSL- proporciona una experiencia satisfactoria y verdaderamente útil de acceso a la red (conexión permanente, tiempo de transmisión tolerable, tarifa plana); su coste en la actualidad ronda en España los 50 euros mensuales (unas 8.000 pesetas, IVA incluido). En términos objetivos no es un coste excluyente, aunque sí sea significativo y, sin embargo, hay una mayoría que no percibe la necesidad de gastarse ese dinero en un servicio al que no encuentra gran utilidad inmediata.

Esa barrera sociológica puede explicar el fenómeno del ADSL en España, que ha tenido un crecimiento espectacular en los primeros meses, pero que en la actualidad se ha frenado de forma considerable: se supone que la mayoría de los potenciales clientes de la banda ancha ya están en ADSL (660.785 a final del pasado mes de junio) o en el cable (alrededor de 150.000, de los que 87.000 eran usuarios particulares) y al resto de la población no le interesa, aunque aproximadamente el 75 % de ellos podrían contratarlo mañana mismo. Y es obvio que esta barrera económica está ligada a la formación, a la capacitación de las personas para el manejo de las nuevas tecnologías. Sólo quienes saben manejarlas son capaces de percibir los muchos beneficios que pueden obtener de ellas. En todo caso, hay que decir que el retraso en el despliegue de la oferta de ADSL en España y la deficiente competencia por el dominio que Telefónica ha mantenido hasta recientemente sobre el bucle local han hecho que el precio del ADSL en España sea el segundo más caro de la Unión Europea, triplicando de largo el precio del país más barato, como es Alemania (comparado mediante paridad de poder de compra)⁹. El acceso a la banda ancha a través de cable es, en cambio, de los más baratos de Europa.

4. GEOGRAFÍA DE LA INFORMACIÓN

Hemos visto que el despliegue de las infraestructuras adecuadas sobre un territorio dado es un umbral definitorio en el progreso hacia de la Sociedad de la Información. Sólo con ese primer elemento discriminatorio –sigue, pues, sin ser lo mismo vivir en el Gran Londres que en el Maestrazgo- basta para poner en cuarentena toda la literatura euforizante sobre las nuevas tecnologías.

Citemos de nuevo a Castells: “*Internet redefine las distancias, pero no suprime la geografía*”. En muy pocos años hemos podido ver cómo, pese a esas ideas tan sugestivas sobre el tiempo y el espacio, la popularización de Internet ha creado una nueva geografía de excluidos y privilegiados, una geografía de la desigualdad digital a escala regional, nacio-

9. FUNDACIÓN AUNA (2002): *Informe eEspaña 2002*. Madrid.

nal e internacional, y que tiene que ver con la disponibilidad de las infraestructuras, con la prosperidad económica y con el aprendizaje y la culturización, factores que están en la base de la llamada brecha digital.

En febrero de 2002 se contabilizaban 544 millones de usuarios en el mundo (el 9 % de la población total). Es una cifra extraordinaria si se tiene en cuenta que en sólo seis años se ha multiplicado por más de veinte veces, algo inédito en la historia de la tecnología (en España el volumen de minutos de conexión a Internet aumentó un 38 % el año pasado: casi 16 horas se conectó cada español durante 2001). Pero su difusión es tremendamente desigual: 7 de cada 10 usuarios pertenecen a los países ricos; mientras en Estados Unidos y Canadá el número de usuarios ronda el 60 % de la población, hay al menos veinte países africanos y asiáticos donde se contabiliza menos de un usuario cada mil habitantes; el ancho de banda disponible en las conexiones entre Norteamérica y Europa es 364 veces superior al existente entre Europa y África¹⁰. La observación pertinente es que en estos primeros albores de la Sociedad de la Información la distancia entre el mundo rico y el mundo pobre se está agrandando y que en tiempos de Internet nacer en un país subdesarrollado es un lastre todavía mayor de lo que lo era antes.

Como decíamos, esa brecha se reproduce, aunque a otra escala, evidentemente, si se comparan territorios supuestamente homogéneos como puede ser la Unión Europea, donde el país menos conectado (Grecia) tiene una tasa de penetración porcentual de Internet seis veces inferior a la del país más conectado (Holanda)¹¹. En el interior de España, las diferencias no son tan acusadas, aunque el porcentaje de ciudadanos con conexión a Internet desde el hogar en la comunidad más adelantada (Cataluña) es más del doble del registrado en la comunidad más retrasada en este campo (Castilla-La Mancha). Unas diferencias cuya dimensión no cabe subestimar porque no estamos hablando de colectivos pequeños, sino de una comunidad, la de los usuarios de Internet, que en España, aun con el poco desarrollo respecto a la media europea, incluye a 7,9 millones de personas, según el último Estudio General de Medios.

No es por ello extraño que la Unión Europea haya incorporado entre los objetivos de los fondos estructurales el cumplimiento del programa eEurope para acelerar la transición a la Sociedad de la Información en las regiones de Europa y ayudar a combatir la brecha digital dentro de la Unión. Además, las acciones destinadas a combatir la desigualdad territorial no deben ser vistas como un elemento secundario sino como parte central de la política comunitaria en este campo. Tal como se señaló en la Conferencia de Lyon en diciembre de 2000, “todas las medidas sobre sociedad de la información financiadas con fondos de desarrollo regional ya no deberían ser contempladas aisladamente, sino dentro del marco de una única e integrada estrategia sobre la sociedad de la información”. Si al mismo tiempo se considera que en el VI Programa Marco de Investigación que se va a poner en marcha el año próximo los temas relacionados con la Sociedad de la Información constituyen el objetivo con mayor dotación económica,

10. FUNDACIÓN AUNA *Informe eEspaña 2002* citando a Nua 2002 y Telegeography 2001.

11. Informe de evaluación comparativa de la acción eEurope (Febrero 2002).

el binomio desarrollo regional y tecnologías de la información aparece como uno de los ejes principales de la Unión Europea para los próximos años.

5. TERRITORIOS INTELIGENTES

Las nuevas tecnologías de la información permiten el trabajo colaborativo en red y suprimen en muchos casos la necesidad de desplazamiento hasta donde se encuentran las fuentes de información. Ello debería favorecer una tendencia a la descentralización de muchas actividades económicas, profesionales y sociales, a la desconcentración y a una cierta desurbanización, dado que las redes posibilitan unas nuevas configuraciones territoriales.

Sin embargo, la realidad a día de hoy es que vivimos en un proceso acelerado de urbanización que no tiene visos de detenerse. En la actualidad el 50 % de la población es urbana y en el 2025 ese porcentaje pasará al 75 %; entonces habrá más de 500 ciudades que superen el millón de habitantes¹². No es un proceso provocado por las nuevas tecnologías, pero parece que éstas, en lugar de frenarlo, van a contribuir a acelerarlo todavía más.

La razón es que la globalización de los mercados, en palabras del urbanista Alfonso Vegara, “*desvanece las fronteras nacionales y tiende a reforzar la imagen de las ciudades, que son cada vez más las marcas de los territorios que las rodean*”. De modo que cada vez más son las ciudades y las regiones las que compiten entre sí en la economía internacional más que los países. Esto ocurre de forma especial en el seno de la Unión Europea, una vez que la unión monetaria ha quitado a los gobiernos nacionales la capacidad de competir mediante la aplicación de políticas monetarias o presupuestarias diferenciadas.

El profesor Joan Trullén, que ha realizado interesantes trabajos de diagnóstico territorial en la Sociedad de la Información para el Ayuntamiento de Barcelona, explica que “*a diferencia de lo que corrientemente era admitido en los años setenta y ochenta sobre la dinámica territorial de la producción, las grandes metrópolis de países desarrollados presentan en los últimos años ventajas en la localización de las actividades productivas más densas en conocimiento, frente a las tendencias típicas de los años setenta y ochenta que indicaban un crecimiento superior en las ciudades medianas*”¹³.

El protagonismo de las ciudades y de las grandes áreas metropolitanas se ha exacerbado en los tiempos de la Nueva Economía, debido a un fenómeno que algunos sociólogos vienen estudiando desde hace años y que consiste en que la geografía de la innovación siempre ha estado centrada en los principales centros urbanos del mundo.

12. VEGARA, Alfonso (2002): “Territorios inteligentes”. *I Jornadas sobre economía y empresa en Aragón: hacia una economía de servicios*. Fundación CREA e Ibercaja (2002).

13. TRULLÉN, Joan (2002): “El projecte Barcelona, Ciutat des l’economia”. Ciudad del Conocimiento. Número monográfico de *Barcelona, metrópolis mediterránea*. Barcelona.

La innovación y el conocimiento son o serán los motores de crecimiento y prosperidad de las economías avanzadas. Y, a pesar de las oportunidades de descentralización que ofrecen las redes, la innovación y el conocimiento encuentran su caldo de cultivo preferente en las grandes aglomeraciones urbanas, en las áreas metropolitanas más cosmopolitas del mundo. Se puede discutir sobre las razones técnicas de este fenómeno, aunque parece fuera de toda duda que el factor humano (la innovación es ante todo un fenómeno cooperativo e interactivo que necesita el cara a cara de las personas) desempeña un papel fundamental, ya que los profesionales más creativos tienen una clara tendencia a vivir en los hábitats con servicios más sofisticados y donde tienen más oportunidades de interactuar con otros colegas. Pero en todo caso, hay una constatación empírica acerca de dónde están los focos más dinámicos de las tecnologías de la información en el mundo (Bahía de San Francisco, Silicon Alley de Nueva York, Singapur, Londres, etc) y cómo en España Madrid, sin necesidad de una política específica de promoción o incentivos, ha absorbido casi el 50 % de la actividad del sector. Un estudio de los profesores Horrigan y Wilson¹⁴ sobre la política de promoción de los negocios de las tecnologías de la información emprendida por diversas ciudades norteamericanas señalaba recientemente cómo las iniciativas tradicionales de ofrecer incentivos iban siendo sustituidas o complementadas con la creación de redes sociales de colaboración y encuentro entre los distintos agentes del sistema de innovación: emprendedores, financieros, tecnólogos, etc., en una muestra más del papel que las grandes concentraciones urbanas están adquiriendo como escenario privilegiado para la innovación.

6. CARA Y CRUZ DEL TELETRABAJO

Una de las referencias más frecuentes al hablar del impacto social de las nuevas tecnologías en relación con las prescripciones que impone el territorio es la de las oportunidades que surgen con la aparición de nuevas modalidades de teletrabajo, que eventualmente proporcionarían oportunidades a personas alejadas de los grandes centros de actividad económica. Según los últimos datos disponibles, el porcentaje de teletrabajadores en la Unión Europea en relación con la población ocupada es del 6 %, cifra ligeramente inferior a la estadounidense; en España esa tasa oscila entre el 2,8 y el 3,6 % según la fuente, y siempre teniendo en cuenta que estas estadísticas consideran teletrabajador a cualquier persona que realice al menos seis horas de trabajo a la semana lejos de su sede laboral habitual mediante un ordenador personal.

En general, las posibilidades que las tecnologías de la información ofrecen para deslocalizar el trabajo se han aprovechado más entre profesionales que ya trabajaban de forma independiente, que han encontrado así más recursos y facilidades para trabajar desde su domicilio o su oficina o estudio propio con clientes de diferentes ubicaciones. En algunas organizaciones multinacionales se han impuesto fórmulas de teletrabajo para reducir los elevados costes de alquileres de oficinas en el centro de las grandes ca-

14. HERRIGAN, John B. (Pew Internet and American Life Project) and WILSON, Robert H. (University of Texas at Austin). *Telecommunications technologies and urban development: strategies in U.S. cities.*

pitales, aunque en ese sentido el teletrabajo no siempre representa una ganancia de calidad de vida para los empleados.

En el aspecto en que sí han surgido nuevas oportunidades en el ámbito del teletrabajo no es cuanto a la individualización del trabajo, sino en el desplazamiento a zonas geográficas de menores costes laborales o ventajas de otro tipo (por ejemplo, idiomáticas) de servicios de atención al cliente por vía telefónica o telemática.

Distintas evidencias sugieren que lo que se está produciendo en el ámbito del teletrabajo no es tanto el desplazamiento masivo de empleados a sus casas sino el de la multiplicación de lugares desde donde los profesionales están trabajando: en la oficina, en su casa, en el tren, en el aeropuerto, en telecentros urbanos, etc. Desde ese punto de vista, la localización geográfica se vuelve menos determinante por cuanto el número de desplazamientos semanales a la sede de la empresa puede reducirse. A cambio, se incrementa en general el número de desplazamientos –lo que hace más necesario contar con buenas infraestructuras terrestres de transportes- y aumenta la necesidad de contar con infraestructuras de telecomunicaciones potentes y desplegadas hasta el último rincón del territorio para poder dar servicio a esa nueva demanda del trabajador posturbano.

7. ARAGÓN EN LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN

Después de esta descripción del *estado del arte*, resulta obligado hacer una mínima trasposición de esta realidad a las circunstancias específicas del territorio aragonés. No en vano, el territorio tiene para nuestra Comunidad un significado y un peso en el ideario colectivo superior al de otras regiones, principalmente por la desproporción entre su extensión y la población existente para desarrollarlo, y también entre las expectativas que un territorio más extenso que países como Bélgica genera y los logros obtenidos hasta la fecha. Y precisamente por ello la Sociedad de la Información trae desafíos y oportunidades de interés muy específico para Aragón.

Me referiré en primer lugar al lugar de Aragón en el conjunto de comunidades autónomas españolas en el ámbito de la Sociedad de la Información.

En cuanto a la penetración de Internet, por atenernos al indicador más utilizado en esta materia, Aragón se encuentra en una zona intermedia. El principal indicador es el porcentaje de habitantes mayores de catorce años que han accedido a Internet en el último mes y forma parte de la Encuesta General de Medios (realizado por la Asociación para la Investigación en Medios de Comunicación, AIMC), que es el principal instrumento de medición de audiencias de los medios de comunicación en España. En su última oleada, correspondiente a abril / mayo de 2002, Aragón aparece ligeramente por debajo de la media nacional, con un 21,6 % de la población como usuarios de Internet frente a un 22,7 % de media nacional. Ese dato sitúa a Aragón en novena posición entre las comunidades españolas, un puesto mejor que el duodécimo que registraba hace un año.

La interpretación de los datos del EGM debe ser hecha con cautela. Al tratarse de una medición estadística de ámbito nacional, en regiones con poca relevancia demográfica como la aragonesa pueden producirse ocasionalmente datos aislados poco convincentes debido a algún tipo de “efecto estadístico” (por ejemplo, débil representatividad de la muestra). Así, en una de las primeras oleadas del año pasado, Aragón aparecía en decimoquinto lugar, un dato que después ha quedado matizado. Algunas de las variaciones que se registran en la clasificación relativa de año a año resultan demasiado bruscas. En cualquier caso, parece suficientemente significativo que Aragón apareciese durante los años 98 y 99 en los primeros lugares por número de usuarios de Internet (en segundo y tercer lugar, respectivamente entre todas las comunidades), mientras que a partir de 2000 se produce un deterioro notable (octavo puesto en 2000, duodécimo en 2001 y noveno en 2002). A falta de otros datos o de estudios más detallados, una hipótesis verosímil para explicar esa pérdida comparativa sería la de la demografía: conforme va creciendo el porcentaje de usuarios de Internet menores de 24 años sobre el total a nivel nacional, el peso de Aragón disminuye por su progresivo envejecimiento.

En el último informe del CESA, citado anteriormente, también se llama la atención sobre ese retroceso de la posición relativa de Aragón: *“Se puede afirmar que se está perdiendo ritmo y posiciones en el acceso a Internet. Este dato debe servir de llamada de atención ya que se corre el riesgo de perder el tren de las nuevas tecnologías y las posibilidades de desarrollo económico y social que éstas traen consigo”*.

En cualquier caso, el dato verdaderamente relevante es que, aun estando cerca de la media española, Aragón se encuentra muy lejos de la media de la Unión Europea (un 38 % de la población), y más alejada todavía de los países más avanzados de la UE, como Holanda, Suecia y Dinamarca, cuyo porcentaje de usuarios ronda el 60 % de su población, una tasa similar a la que registran Estados Unidos y Canadá.

En cuanto a indicadores más globales, referidos en general al desarrollo de la Sociedad de la Información o más específicamente de las nuevas tecnologías de la información y su incidencia en la vida empresarial, no es fácil obtener conclusiones unánimes.

El ránking elaborado por el informe eEspaña 2002 de la Fundación Auna sobre desarrollo de la Sociedad de la Información en las CC.AA. sitúa a Aragón en el puesto número 11 según un índice sintético que tiene en cuenta la capacidad tecnológica e innovadora, el capital humano, y el uso de Internet por los ciudadanos, las Administraciones Públicas y las Empresas (es significativo que la edición anterior de este mismo informe colocaba también a Aragón en una posición intermedia, como región en fase de implantación de las tecnologías de la información, por detrás de las ocho comunidades que consideraba avanzada).

Por su parte, el informe de CEPREDE sobre penetración regional de la Nueva Economía sitúa a Aragón en el quinto puesto, tras Madrid, Cataluña, País Vasco y Navarra, con 104 puntos sobre una media nacional de 100; este estudio tiene en cuenta el uso de Internet, el número de ordenadores, el comercio electrónico y la actividad de las empresas en Internet. Este dato coincide con el del Indicador elaborado por las Cámaras de comercio sobre penetración regional de las tecnologías de la información y

la comunicación; aquí se contemplan veinte indicadores distintos que dan lugar a una clasificación (año 2001) encabezada por las mismas comunidades: Madrid, Cataluña, País Vasco y Navarra.

A título de resumen, podría decirse que Aragón cuenta con una posición intermedia entre las comunidades españolas en cuanto al desarrollo de la Sociedad de la Información: su tejido empresarial se muestra moderadamente activo en cuanto a gasto en innovación (aunque concentrado en la automoción), disposición de páginas web y equipamiento informático, mientras la penetración social de las tecnologías de la información se mantiene en términos generales cercana a la media.

El 42 % de los aragoneses tenía a mediados del año 2001 un ordenador en casa, es una cifra similar a la media española y a la europea. Sin embargo, considerando el número de ordenadores en general cada cien habitantes, las cifras españolas son muy inferiores, casi un cincuenta por ciento, a las europeas. La diferencia es que el número de ordenadores en los lugares de trabajo es todavía dramáticamente menor. En este sentido, hay una lectura positiva que es el esfuerzo de culturización digital que están haciendo las familias españolas, sobre todo en beneficio de los hijos, por encima del que están haciendo las empresas.

En cuanto a las infraestructuras, hay que señalar que en Aragón se reproducen los problemas descritos a nivel nacional sobre el desconcierto en cuanto a las tecnologías dominantes. El problema más urgente de exclusión la Sociedad de la Información por razones territoriales o geográficas en nuestra Comunidad es el de los usuarios del sistema TRAC (Telefonía Rural de Acceso Celular), cuya baja velocidad de transmisión impide su utilización para el envío o recepción de datos y para el acceso a Internet. Según datos de Telefónica, a 30 de junio de 2001 en Aragón había 4.500 líneas del sistema TRAC, de las que 2.300 corresponden a la provincia de Huesca, 900 a la de Teruel y 1.300 a la de Zaragoza. Se trata de una cifra pequeña respecto al total nacional –255.000 usuarios, de los que la mayor parte corresponden a Galicia y Castilla y León–, pero que constituye un problema suficientemente significativo. Sólo en el Pirineo son más de cuarenta pequeños núcleos rurales los afectados, lugares donde las escuelas no se pueden conectar a Internet ni se puede plantear la modernización de un pequeño negocio, precisamente en lugares donde más acuciante es la necesidad de reducir la dependencia de las, a menudo, deficientes comunicaciones por carretera.

Lleva tiempo hablándose de distintos planes para resolver esta anomalía y ahora se cuenta por fin con una norma legal que pone fechas y plazos para ello. La Ley de Servicios de la Sociedad de la Información y el Comercio Electrónico, que entró en vigor el pasado día 13, modifica, en primer lugar, la Ley General de Telecomunicaciones de 1998 para que el acceso a Internet pase a ser considerado un servicio universal que debe ser garantizado a todos los ciudadanos. La nueva redacción queda así: *“Inicialmente bajo el concepto de servicio universal de telecomunicaciones, se deberá garantizar, en los términos que reglamentariamente se determinen: a) Que los ciudadanos puedan recibir conexión a la red telefónica pública fija y acceder a la prestación del servicio telefónico fijo disponible para el público. La conexión debe ofrecer al usuario la posibilidad de emitir y recibir llamadas nacionales e internacionales y permitir la transmisión de voz, fax y datos a velocidad suficiente para acceder de forma funcional a Internet.*

A estos efectos, se considerará que la velocidad suficiente a la que se refiere el párrafo anterior es la que se utiliza de manera generalizada para acceder a Internet por los abonados al servicio telefónico fijo disponible para el público con conexión a la red mediante pares de cobre y módem para banda vocal.”

La LSSI establece además una previsión concreta para el problema de la TRAC. Dentro de cinco meses como máximo, el operador encargado de la prestación del servicio universal de telecomunicaciones, en este caso Telefónica, debe presentar un plan para garantizar el acceso a Internet a todos los usuarios del sistema TRAC. A 31 de diciembre de 2004, el cambio de sistema debe estar completado, y un año antes (2003) debe haberse hecho al menos para el 50 % de los afectados en cada Comunidad Autónoma.

En cuanto al sistema alternativo a emplear, la ley habla de *“que incluirá soluciones tecnológicas eficientes disponibles en el mercado para garantizar el derecho de los usuarios a disponer, previa solicitud a partir de la aprobación del Plan, de la posibilidad de acceso funcional a Internet en el plazo máximo de sesenta días desde la fecha de dicha solicitud en las zonas con cobertura. Estas soluciones tecnológicas deberán prever su evolución a medio plazo hacia velocidades de banda ancha sin que ello conlleve necesariamente su sustitución”*.

Al parecer el Gobierno se inclina por implantar en la mayor parte de las zonas el sistema LMDS (Local Multipoint Distribution Service) de acceso al bucle local por radio, aunque en algunos casos también se podría combinar con la utilización de comunicaciones por satélite, campo en el que Hispasat está realizando interesantes experiencias.

En cuanto al despliegue del ADSL, el Gobierno de Aragón y Telefónica firmaron en noviembre de 2001 un convenio para facilitar el acceso a la banda ancha “a un mínimo del 80 % de la población de la Comunidad Autónoma de Aragón en un plazo inferior a un año”. En el momento de la firma, la población con acceso a ADSL era el 75,24 %. El proyecto es llevar la banda ancha este año a 23 localidades, que suponen una población de 61.894 personas, lo que añadido a las 884.472 personas que ya disponían de ella, representa el 80,50 % de la población. Igualmente se prevé llevar la banda ancha en un plazo máximo de tres años a la mayoría de los polígonos industriales de la Comunidad, así como a las estaciones de esquí de Huesca y de Teruel.

A 30 de junio de 2002, el número de líneas realmente instaladas en Aragón era de 16.318 (13.424 en Zaragoza, 2.068 en Huesca y 826 en Teruel), que suponen el 2,47 % de las instaladas en toda España (660.785). Si consideramos el número de líneas ADSL como un indicador subjetivo del nivel de sensibilización y penetración de las nuevas tecnologías de la información, el resultado es que Aragón se encuentra ligeramente por debajo de la media en proporción con su población. Madrid y Barcelona concentran más del 41 % de las líneas instaladas, cuando suponen el 25 % de la población española, según las cifras del Censo 2001 que se acaban de dar a conocer, lo que constituye un nuevo ejemplo de esa tendencia a la concentración en las grandes áreas urbanas por parte de los nuevos fenómenos de las tecnologías de la información.

Por otra parte, el retraso y la reducción de expectativas de despliegue por el operador de cable ha mermado sin duda una mejor y mayor disponibilidad de redes

avanzadas. Aragón de Cable concentra en este momento su actividad en Zaragoza y en Huesca, donde contaba con 18.500 clientes a mediados de este año, de los que sólo una parte son usuarios de Internet en sus distintas modalidades. Able prevé cerrar el año 2002 con 32.000 clientes. El número de viviendas accesibles para el cable es de 40.000 gracias a un despliegue de 70 kilómetros de fibra óptica y 24 de redes de distribución, con una inversión efectuada hasta la fecha de 90 millones de euros.

También hay que reseñar el avance de las investigaciones en torno a la tecnología PLC (Power Line Communications), que consiste básicamente en utilizar el tendido electrónico convencional para dar acceso a Internet a todos los hogares. En la actualidad Endesa está desarrollando en cerca de 3.000 viviendas de Zaragoza la mayor prueba de implantación realizada hasta ahora en España. Sin embargo, es prematuro dar por hecho que esta prometedora tecnología conseguirá asegurar la estabilidad, funcionalidad y viabilidad económica suficientes para poder competir abiertamente en el mercado.

Resulta razonable pensar que en el futuro seguirán conviviendo las distintas tecnologías para el acceso a Internet, incluidas las que lo harán o hacen posible a través de dispositivos móviles, ya que no se prevé en este momento un único sistema capaz de desbancar a los demás en todo tipo de configuraciones territoriales y demográficas. A la vista de la actual situación, la zona de riesgo de exclusión digital la sufren ese 20 por ciento de la población que no va a tener acceso al cable ni al ADSL en un futuro previsible, y que puedan estar fuera también de la solución prevista para las áreas servidas con el TRAC, en el caso de que efectivamente evolucione hacia la banda ancha. La ley sólo garantiza como servicio universal el acceso a Internet por la línea telefónica convencional o velocidad similar, pero la realidad se impone y quedar fuera de la banda ancha supone o supondrá muy pronto una limitación decisiva. Sin embargo, al mismo tiempo se comprueba que en la actualidad hay suficientes alternativas tecnológicas disponibles para una cobertura total del territorio, aunque en muchas zonas pueda no tener interés comercial para los operadores por falta de viabilidad económica, lo que transfiere esa responsabilidad a los poderes públicos.

8. OPORTUNIDADES PARA EL TERRITORIO EN LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN

Conocemos la situación actual y los problemas a los que se enfrenta el desarrollo de la Sociedad de la Información. Sabemos que el factor territorial constituye un evidente factor de discriminación, porque el impulso innovador tiende a concentrarse en las grandes ciudades y porque los territorios dispersos y poco poblados sufren obstáculos mucho mayores para disponer de las infraestructuras adecuadas.

Pero la pregunta es qué cambiaría, desde el punto de vista de los problemas de gestión territorial, si fuese posible alcanzar un mayor grado de desarrollo de la Sociedad de la Información. Es más, deberíamos preguntarnos: ¿es realmente importante que España sea un país atrasado en la mayoría de los indicadores que llevan hacia ese nuevo modelo social que emerge en el mundo? Las preguntas, por

elementales que parezcan, nunca deben sonrojarse. Muy al contrario, hay que interrogarse continuamente sobre los cambios que se nos proponen. ¿Es una verdad cierta lo que escuchamos o se trata tan sólo de ciencia-ficción? ¿Son tecnologías realmente disponibles o son sólo conjuros para desarrollar negocios especulativos? ¿Mejorarán nuestras vidas, serán más confortables, o en realidad estaremos desbordados de cachivaches que no sabremos controlar? Hay que cuestionarlo todo. Pero lo que no es útil es demorar indefinidamente la adopción de las decisiones oportunas por no saber salir de la duda respecto a la importancia del cambio social y económico que tenemos por delante.

Hay cosas que parecen ya suficientemente comprobadas: el cambio, la irrupción de este nuevo modelo económico y tecnológico es inevitable. De hecho, en los países más avanzados empieza ya a ser el modelo dominante en sustitución del antiguo industrialismo. Veamos sólo un dato bastante elocuente: entre 1992 y 1999 el sector de mayor crecimiento en número de nuevos empleos creados en Estados Unidos y la Unión Europea fue el de los trabajadores del conocimiento. Entonces, la conclusión es que no podemos parar ese cambio y que, por lo tanto, lo inteligente es intentar situarse en primera fila y tratar de sacar esas ventajas particulares que han de beneficiar a nuestros intereses específicos.

Uno de esos intereses específicos para Aragón es combatir las desventajas de gestionar un territorio grande y poco poblado. ¿Servirán para eso las nuevas Tecnologías de la Información? La Fundación Telefónica, en su informe del año 2001 sobre la Sociedad de la Información en España, preguntó a una amplia nómina de expertos sobre lo que esperaban que sucediera en este ámbito durante el primer lustro del nuevo siglo, hasta el año 2005. Interrogados sobre su confianza acerca de si las TIC tendrían capacidad para reducir o combatir algunas de las diferencias o discriminaciones de la sociedad actual, el mayor grado de coincidencia del panel de expertos se produjo en su convicción de que las tecnologías de la información servirán, antes que nada, para reducir la discriminación que sufren las personas discapacitadas, y, en segundo lugar, para disminuir las desigualdades que padecen los habitantes del medio rural frente a los de las ciudades.

Es posible encontrar datos que justifican que ese objetivo es razonable. Uno de los argumentos más importantes es el de que la gente adopta la tecnología cuando ésta le sirve para cubrir sus necesidades reales. En la encuesta que el Centro de Investigaciones Sociológicas realizó a mediados de 2001 para el CESA sobre la Sociedad de la Información en Aragón –y que probablemente es el estudio más completo de este tipo del que disponemos- encontramos, por ejemplo, que los habitantes de los pueblos más pequeños utilizan más Internet que los de los pueblos de mayor tamaño: un 9,2 % en los municipios de menos de 2.000 habitantes frente a un 6,2 % en los de 2.000 a 10.000 habitantes. Dado que en el conjunto de los usos tecnológicos, la penetración es siempre mayor cuando mayor es el tamaño del hábitat, cabe deducir que en los pequeños pueblos aragoneses se utiliza más Internet porque satisface mejor algunas de las carencias específicas que impone vivir en pequeñas poblaciones: aislamiento, lejanía, falta de estímulos culturales y de ocio, etc. En esa misma línea, otro dato significativo es que, en cuanto a la utilidad del teléfono móvil, que es una tecnología mucho más extendida, el

uso prioritario que le atribuyen los habitantes de los pueblos aragoneses de menos de 2.000 habitantes, de forma muy diferenciada frente al que le conceden los de Zaragoza capital, es el de “utilizarlo en caso de necesidad (avería del coche, dar un mensaje urgente...)”. Es decir, que la tecnología puede ayudar a paliar algunas de las restricciones que impone vivir en el medio rural y que, cuando efectivamente eso se cumple, los interesados son sensibles y procuran adoptar la tecnología.

¿Cuáles serían entonces los fines y los objetivos que el desarrollo de la Sociedad de la Información debería permitirnos alcanzar en un territorio grande, poco poblado y con difíciles comunicaciones por carretera, como es el caso de Aragón?

En primer lugar, las tecnologías de la información pueden ser un elemento indispensable de vertebración territorial, de integración y de estímulo indentitario, al favorecer una mayor igualdad de los ciudadanos en el acceso a los servicios públicos y a una actividad administrativa sin restricciones. El Gobierno, la Comunidad, sus instituciones, sus servicios, pueden dejar de ser algo lejano, a lo que cuesta esfuerzo y tiempo llegar, para convertirse en una realidad mucho más inmediata y cotidiana. Esto, sin duda, haría más eficaz la acción de los poderes públicos, y mejoraría el sentimiento de pertenencia de todos los ciudadanos a una comunidad (en este caso con minúsculas) de intereses, inquietudes y servicios, articulada a través de una tupida red telemática que fomenta la participación, la interactividad, la creación de grupos de interés, la difusión de contenidos y los servicios de utilidad: una comunidad que puede ser el pueblo, la comarca, una asociación cultural, una asociación de padres de alumnos, Aragón... Las tecnologías de la información son una herramienta poderosísima contra la exclusión territorial y a favor de la legitimidad social de las instituciones si estas las entienden adecuadamente.

Hay otra finalidad importante –aunque parezca menos trascendente que la anterior– que las tecnologías de la información pueden cumplir y que podríamos definir como la reducción de la prima de esfuerzo suplementario que a menudo supone vivir en el medio rural, en el campo del ocio y el enriquecimiento de la vida personal. Por centrarlo en un ejemplo muy concreto: Internet forma parte central del ocio y las nuevas relaciones sociales de los niños y los adolescentes de los países más avanzados (en algunos lugares la penetración de Internet en esos grupos de población supera el 80 %; en España, uno de cada tres niños de 11 a 13 años es ya cibernauta). En ese caso, parece un objetivo adecuado hacer posible que las familias de los pueblos aragoneses puedan asegurar que sus hijos se divierten y relacionan con los mismos instrumentos que el resto de chavales de su generación: que chateen, que compartan la música, que intercambien videos (por cierto, para eso no basta con una conexión cualquiera: hace falta banda ancha).

No obstante, creo que la atención principal conviene ponerla en la transformación de los servicios públicos, que Castells asegura que va a constituir la segunda gran etapa del fenómeno de Internet. Como he comentado en varias ocasiones a lo largo de la conferencia, puede resultar contraproducente continuar hablando de generalidades, vagas promesas y ciencia-ficción en relación con la utilidad de las nuevas tecnologías, porque a la aguda crisis del sector tecnológico en todo el mundo podemos sumar una insuperable desconfianza social. Es el momento, igual que en la bolsa, de los resultados, de las

realidades inmediatas, de lo que se puede hacer hoy, poner en marcha ahora. Y es sobre todo la hora de los proyectos que sirvan para mejorar la vida de la gente.

Por eso resulta una idea tan sugestiva concentrar la mayor parte de los esfuerzos de las administraciones públicas en hacer una auténtica reingeniería de sus procesos administrativos y de muchos de los servicios que prestan a los ciudadanos para optimizarlos con el uso de las tecnologías de la información. Esta táctica, además de mejorar la calidad de vida, puede servir para contribuir a desarrollar un sector pujante de las empresas que deben crear y mantener esas nuevas aplicaciones, y también constituirá el más efectivo sistema de sensibilización social y de promoción de la Sociedad de la Información.

Hay tres áreas muy específicas donde esa transformación de los servicios públicos puede empezar a convertirse en una realidad de forma inmediata (de hecho, hay ya proyectos y realidades en marcha en distintos ámbitos, aunque todavía no hayan alcanzado una masa crítica de beneficiarios): la acción administrativa de las instituciones públicas, la Educación y la Sanidad.

En cuanto a las instituciones (que pueden ser ayuntamientos, consejos comarcales, diputaciones o el propio Gobierno de Aragón), el efecto de la implantación de una administración electrónica puede tener un doble efecto beneficioso para los territorios más desfavorecidos o aislados: un aumento espectacular de la eficacia de sus propias entidades administrativas y una disminución que podría ser igualmente llamativa en el número de desplazamientos físicos de los ciudadanos a los centros de decisión. Estas iniciativas tienen la ventaja de que su desarrollo e implantación puede ser común para todos los ciudadanos y municipios, aunque obviamente encontrará más ventajas quien viva en núcleos más aislados o alejados.

Para avanzar en el campo de la administración electrónica (objetivo en el que desde luego se sienten ya implicadas todas las instituciones de la Unión Europea) sería en todo caso recomendable atenerse a criterios como los siguientes en aras a una mayor eficacia del proceso:

- Los procesos administrativos online deben ser completos (desde su inicio hasta su culminación) para ser verdaderamente útiles y deben tener prioridad en su implantación los que exijan más desplazamientos físicos en el medio rural.
- En una primera fase deben ser accesibles desde dependencias comunitarias o públicas para acelerar su difusión y uso sin esperar a la llegada del ordenador a los hogares que no lo tienen.
- Debe conseguirse que haya una única firma digital para la relación con todas las administraciones.
- Debe alcanzarse la mayor integración posible de las administraciones en Internet (al menos en su interfaz de entrada), para lo que es deseable la utilización de estándares abiertos y de software libre, siguiendo la recomendación de la Comisión Europea.

- Deben articularse mecanismos de participación e implicación de los usuarios a los que las medidas van dirigidas, tanto en su fase de ideación, como en la desarrollo y evaluación posterior.

En este ámbito un caso pionero a estudiar es el proyecto de la Administració Oberta de Catalunya y de su portal CAT365, que acaba de ser puesto en marcha y que pretender ser una ventanilla electrónica única para la Administración autonómica y más de ochocientos municipios catalanes.

También es destacable que la Diputación Provincial de Zaragoza acaba de presentar su proyecto ZIP (Zaragoza Intranet Provincial), un ambicioso proyecto de difusión de las nuevas tecnologías a todo el territorio provincial. En una primera fase la ZIP incluye sobre todo servicios de asesoramiento y mejora de la gestión municipal, pero también se plantea como objetivos la extensión de la banda ancha a todos los municipios –dos pequeños pueblos, Navardún y Murero, se van a convertir en pioneros al tener acceso a la banda ancha a través de satélite- y el fomento de la actividad social y empresarial mediante las nuevas tecnologías.

En cuanto a la función que pueden desempeñar las nuevas instituciones comarcales, representa un horizonte lleno de posibilidades y especialmente adecuado toda vez que muchos municipios tienen una dimensión y una estructura demográfica que los sitúa por debajo del umbral a partir del cual se puede contar un núcleo social innovador capaz de actuar como vanguardia en la implantación de las nuevas tecnologías. El Instituto Tecnológico de Aragón, dentro de las acciones del programa de estrategia regional de innovación RIS+, ha elaborado un proyecto de implantación de Centros de Servicios de Telecomunicaciones, que formarían parte de la estructura de los Centros Comarcales de Servicios que se contemplan entre las actuaciones del Plan de Comarcalización del Gobierno de Aragón. Un proyecto piloto de este tipo se ha implantado en la comarca del Matarraña. Estos centros tienen como objetivo paliar los déficits formativos en el medio rural en materia de las tecnologías de la información y lanzar proyectos de gestión y difusión integrada de los recursos turísticos de las comarcas a través de Internet.

Respecto a los servicios públicos de educación y sanidad, cabe señalar que, a pesar de las enormes expectativas que están surgiendo en este campo con la utilización de las nuevas tecnologías, conviene mantener una cierta prudencia por, al menos, tres tipos de razones:

- La enseñanza y la medicina son actividades en las que el factor humano es crítico y nunca podrá ser suplida por la tecnología la presencia del profesor o del médico. Podemos soñar con presencias virtuales, herramientas autodidácticas, autoformación y telediagnósticos, etc., pero nunca pasarán de ser un complemento valioso del activo principal, que es la presencia del profesional. A quien vive donde ya no hay escuela o no hay médico, no se le puede prescribir que se resigne para siempre a que sólo vea a un maestro o un médico por la pantalla de un ordenador.
- Todavía falta algún tiempo hasta que sepamos lo suficiente sobre estrategias educativas a distancia. La formación es un campo en el que las nuevas tecnologías pueden

hacer aportaciones extraordinarias para compensar la desigualdad territorial, pero no es pensable a corto plazo la sustitución de los procesos educativos normalizados actuales por otros de tipo virtual. Sabemos aún poco sobre capacidad de atención y aprendizaje y las formas de interacción profesor-alumno en entornos virtuales, sobre nuevos métodos pedagógicos... y sobre todo hay pocas herramientas desarrolladas y pocos profesionales formados.

- La digitalización de la Medicina, en los aspectos que pueden ser más accesibles al uso de las TIC, es un proceso complejo, costoso en tiempo y caro. Y muy posiblemente necesitado de una dotación de infraestructuras tecnológicas de las que no se podrá disponer fácilmente. Tampoco hay muchos profesionales formados en estas actividades.

Pero, hechas esas salvedades para no generar frustraciones innecesarias, queda fuera de toda duda que la Educación y la Salud son dos campos en los que la Sociedad de la Información puede reducir a medio plazo de forma sustancial las desigualdades que en la actualidad sufren quienes viven en el medio rural.

En un momento en el que nuestra Comunidad Autónoma dispone ya de competencias plenas en ambas materias y, dadas las características particulares del territorio aragonés y su estructura poblacional, se está ante una magnífica oportunidad para avanzar decididamente en esa dirección. Aun con toda la prudencia necesaria en las previsiones, en Educación puede ser ya viable articular mecanismos compensatorios sumamente eficaces para mejorar el acceso a recursos formativos complementarios, formación del profesorado, interacción entre los alumnos de distintos ámbitos geográficos, paliación de dificultades coyunturales de acceso a la escuela (por ejemplo, a causa de la climatología) y gestión más eficiente de los centros escolares y de los recursos educativos (profesorado itinerante, personal de apoyo, bajas, etc.). En cuanto a la salud, campos como el apoyo audiovisual online al personal sanitario del medio rural en situaciones de emergencia o en casos especiales (y hay que recordar que en medicina se avanza hacia una superespecialización imparable, lo que hace cada vez más necesaria una comunicación fluida con numerosos especialistas), la digitalización de los historiales médicos para su seguimiento desde cualquier punto del territorio, o el telediagnóstico en lugares muy alejados de los centros hospitalarios representan opciones llenas de interés y de posibilidades reales de materialización en un plazo razonable.

9. CONCLUSIÓN

Concluyo esta exposición reiterando que el sueño de que las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación eliminen la discriminación que sufren quienes viven en territorios periféricos, poco poblados o mal comunicados está muy lejos de alcanzarse, tanto por los problemas para el despliegue de las infraestructuras adecuadas como por la dificultad para que grandes capas de la población puedan adoptar eficazmente estas nuevas facilidades tecnológicas. Además, la emergente Sociedad de la Información está mostrando una fortísima tendencia a la concentración y protagonismo de las grandes áreas metropolitanas.

Para Aragón esta realidad sugiere la conveniencia de una actuación en una doble dirección: por un lado, el reforzamiento del papel de Zaragoza como núcleo dinámico y tecnológicamente avanzado en el nuevo escenario de competencia entre las ciudades europeas, porque esa será una fuente de creación de riqueza y de empleos cualificados para nuestros jóvenes; y, por otra parte, una política activa de reducción de los desequilibrios territoriales mediante una estrategia encaminada a la transformación de los servicios públicos y su adaptación a las posibilidades que brindan las nuevas redes telemáticas, de forma que se incremente su calidad y su accesibilidad para todos los ciudadanos independientemente de su lugar de residencia.

Son dos objetivos ambiciosos para una Comunidad con recursos limitados, y que además no se encuentra entre las más avanzadas de España en esta carrera hacia la Sociedad de la Información, pero tengo la convicción personal de que representan una apuesta que determinará el porvenir de Aragón en el próximo medio siglo.

Muchas gracias por su atención