

**El proceso de comarcalización
de Aragón.
Análisis Político y Administrativo.**



Territorio 6
Colección

Edita:

Diputación General de Aragón
Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales

Coordinación:

Alfredo Boné Pueyo
Rogelio Silva Gayoso

Diseño cubierta (colección):

Cano & Cano

Imagen cubierta:

Mapa oficial de Comarcas de Aragón

Fotos de la exposición Territorium:

Charles Clifford, Madrid
José Ortiz Echagüe, Madrid

Fernando Alvira, Huesca
Ángel Carrera, Zaragoza
Pedro José Fatás Cabeza, Zaragoza
Andrés Ferrer & Antonio Ceruelo. Galería Fotógrafos
Gasull, Barcelona
Pablo Lines, Madrid
Luis Pomarón, Zaragoza

Preimpresión:

Ebrolibro, S.L.

Impresión:

Industrias Gráficas La Comercial, S.L.
Argualas, 40. 50012. Zaragoza. España.

I.S.B.N.:

84-96223-02-7

Depósito Legal:

Z-1590-2003
Segunda Edición

índice

PROLÓGO. JOSÉ ÁNGEL BIEL RIVERA	9
I. LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN: SUS RASGOS. AMADOR RUIZ GARCÍA...	11
1. TERRITORIO Y POBLACIÓN EN ESPAÑA Y EUROPA	13
2. LA COMARCA: UN NUEVO NIVEL ADMINISTRATIVO SUPRAMUNICIPAL	21
2.1. EL SIGNIFICADO DE COMARCA EN ARAGÓN	21
2.2. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS	22
3. EL INICIO DE UN PROCESO.....	26
4. EL TRASLADO AL TERRITORIO	27
II. ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y COMARCALIZACIÓN. JORGE INFANTE.....	31
1. LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN ARAGÓN	33
2. LOS PROBLEMAS ESPACIALES/TERRITORIALES FINISECULARES DE ARAGÓN.....	40
3. LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN EL ARAGÓN EN LOS ALBORES DEL SIGLO XXI: CAMBIO DE ESCENARIO	43
4. DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO A LA COMARCALIZACIÓN	45
III. LA CREACIÓN DE LA COMARCA COMO ENTIDAD LOCAL. PABLO A. DOLZ MILLÁN	53
1. LA INICIATIVA.....	55
1.1. LA INICIATIVA DE LAS MANCOMUNIDADES DE INTERÉS COMARCAL	56
1.2. LAS PRIMERAS INICIATIVAS MUNICIPALES	58
1.3. EL IMPULSO POLÍTICO DEL GOBIERNO ARAGONÉS EN LA LEGISLATURA 1999-2003	58
1.4. LA ADOPCIÓN DE LAS INICIATIVAS	59
1.5. LOS ESTUDIOS DOCUMENTADOS	61
1.6. LA INICIATIVA EN LA DELIMITACIÓN COMARCAL DE ZARAGOZA	62
2. LOS ANTEPROYECTOS DE LEY	62
3. LOS PROYECTOS DE LEY	71
4. LA CONSTITUCIÓN DE LOS PRIMEROS CONSEJOS COMARCALES.....	88
5. LAS COMISIONES MIXTAS DE TRANSFERENCIAS ENTRE LA ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA Y LAS COMARCAS	89
6. LA DURACIÓN DEL PROCESO	94
7. MODIFICACIONES DE LA LEY 8/1996, DE 2 DE DICIEMBRE, DE DELIMITACIÓN COMARCAL DE ARAGÓN A LO LARGO DEL PROCESO DE CREACIÓN DE LAS COMARCAS	97
7.1. LOS CAMBIOS DE DELIMITACIÓN COMARCAL Y LA LEY 7/1999 DE ADMINISTRACIÓN LOCAL DE ARAGÓN.....	99
7.2. SOLICITUDES DE CAMBIO DE DELIMITACIÓN COMARCAL	101
7.3. LOS CAMBIOS DE DENOMINACIÓN DE LAS DELIMITACIONES COMARCALES	105
7.4. LAS CAPITALIDADES COMARCALES.....	111

IV. EL FONDO LOCAL DE ARAGÓN. ALBERTO CONTRERAS TRIVIÑO	121
1. DEFINICIÓN	123
2. EL FONDO DE COOPERACIÓN MUNICIPAL	123
3. EL PROGRAMA DE POLÍTICA TERRITORIAL	124
4. LOS PLANES ESTRATÉGICOS.....	134
V. LA IMAGEN DEL PROCESO DE COMARCALIZACIÓN: UNA IDEA PARA UN TERRITORIO, UNA IDENTIDAD PARA UNA IDEA. ISIDRO AGUILERA ARAGÓN	137
1. IDEA E IMAGEN DE LAS COMARCAS ANTES DE LAS COMARCAS	139
2. UN PROCESO, UNA IMAGEN Y TRES ESTRATEGIAS	141
3. EL RETO DE UNA CIUDAD SIN COMARCA: ZARAGOZA.....	144
4. JORNADAS Y CURSOS UNIVERSITARIOS: INSTRUMENTOS PARA UN MISMO FIN	146
5. EL FOMENTO DE LA IDENTIDAD COMARCAL: CARRETERAS Y LIBROS	147
6. EL PLAN DE PROMOCIÓN DE LA IDENTIDAD COMARCAL	149
7. UNA REFLEXIÓN FINAL	150
VI. LAS COMPETENCIAS Y LA FINANCIACION DE LOS TRASPASOS.	
JOSÉ LUIS AGUADO IPIENS	151
1. UN NUEVO MARCO COMPETENCIAL.....	153
2. LA FINANCIACIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS	157
2.1 EL FONDO DE COHESIÓN COMARCAL Y LA FÓRMULA DE REPARTO	160
2.2 EL FONDO PARA GASTOS DE PERSONAL.....	164
2.3 EL PROGRAMA DE POLÍTICA TERRITORIAL.....	165
2.4 RESUMEN DE LA FINANCIACIÓN DE LAS COMARCAS.....	167
3. ¿SEGUIMIENTO Y CONTROL DEL PROCESO DE COMARCALIZACIÓN?	169
VII. LA COMARCA EN ARAGON: REPERCUSION EN LOS OTROS NIVELES DE ADMINISTRACION TERRITORIAL Y PROYECCION DE FUTURO.	
VICTORIA RODRÍGUEZ CATIVIELA.....	171
1. INTRODUCCIÓN	173
2. COMARCAS Y MUNICIPIOS	174
3. COMARCAS Y MANCOMUNIDADES	176
4. COMARCAS Y PROVINCIAS.....	178
5. COMARCAS Y COMUNIDAD AUTÓNOMA	179
VIII. EL CONSEJO DE COOPERACIÓN COMARCAL. JUAN QUÍLEZ MONTAÑÉS	183
1. CONSEJO DE COOPERACIÓN COMARCAL: UN FORO PARA EL DIÁLOGO TERRITORIAL	185
2. DE LAS COMPETENCIAS DEL CONSEJO DE COOPERACIÓN COMARCAL	186
3. COMPOSICIÓN Y ORGANIZACIÓN.....	188
IX. BALANCE DE UNA ETAPA: EL PROCESO DE COMARCALIZACIÓN. ALFREDO BONÉ PUEYO. ROGELIO SILVA GAYOSO.....	189

Prólogo

Uno de los objetivos prioritarios que el Gobierno de Aragón se planteó al inicio de esta legislatura fue abordar de una vez por todas el modelo territorial de nuestra Comunidad Autónoma. Tras más de siglo y medio de existencia de la unidad provincial, ésta no había resultado ser el modelo más eficaz, debido a las peculiares características de Aragón (gran superficie territorial, baja densidad demográfica, alto número de municipios), para solventar los problemas de desvertebración territorial y social que lastran a nuestra tierra. Dado que tanto la Constitución Española como el Estatuto de Autonomía de Aragón abrían la puerta a la organización comarcal, creímos firmemente que ésta podría ser una fórmula que contribuyera a solucionar algunos de los problemas endémicos de Aragón.

Hoy, después de tres años de intenso trabajo político y administrativo, en nuestra Comunidad Autónoma se han puesto las bases sólidas de una nueva realidad de organización territorial: las Comarcas. Unas bases cimentadas en el consenso político y en un amplio respaldo social, reflejo de la necesidad de soluciones duraderas. Los resultados son treinta y dos Comarcas creadas, dotadas de competencias, presupuestos y con sus respectivos Consejos Comarcales al frente, dispuestos a alcanzar objetivos que de otra manera hubieran parecido imposibles. A partir de ahora se abre un periodo de maduración de la institución comarcal, un periodo en que deben encajarse perfectamente entre las administraciones local y autonómica, sin perder de vista que las Comarcas han de ser elemento fundamental para conseguir un desarrollo más cohesionado y justo en Aragón.

Pero esta realidad, acariciada durante decenios, es el fruto de un complejo e intenso proceso administrativo y normativo que está sirviendo de referente a otros territorios del Estado Español y de la Unión Europea. Es por ello que se ha querido plasmar en este libro de forma rigurosa, no sólo el relato de una experiencia sino las claves y las entrañas de un proceso modélico que ha sido desarrollado con eficacia y coherencia política.

La gestión del proceso de Comarcalización se desmenuza en este nuevo volumen de la colección “Territorio”, en él se ofrecen de forma ordenada contenidos que hacen alusión a la situación peculiar de Aragón, a la ordenación del territorio y al impacto que en esta disciplina están teniendo las Comarcas. En sus páginas se hace referencia al análisis de la creación de estos nuevos entes locales, al Fondo Local de Aragón como instrumento que garantiza su viabilidad financiera. También se muestra la importancia de la imagen pública del propio proceso, pasando por un análisis de las competencias transferidas a las comarcas y por la repercusión de esta nueva administración en el conjunto de las demás administraciones públicas aragonesas. En definitiva, el compendio de una labor desarrollada con rigor.

Las personas que escriben estas páginas, vinculadas a la Dirección General de Administración Local y Política Territorial, han estado y están en primera línea de un trabajo callado, duro y constante. A ellos les ha tocado urdir los mimbres que han hecho realidad algo que parecía imposible a comienzos de esta legislatura, que los aragoneses nos dotáramos de un instrumento que garantizase la igualdad de oportunidades de todos los ciudadanos, vivan en el lugar que vivan. Ahora este equipo pone a disposición de toda la sociedad sus experiencias y sus conocimientos, en la seguridad de que así se sigue contribuyendo a conseguir que Aragón siga mejorando de forma más equilibrada y más justa.

JOSÉ ANGEL BIEL RIVERA

*Vicepresidente y Consejero de Presidencia
del Gobierno de Aragón*



Cabeza masculina ibérica, s. I a. de C.; Museo de Huesca
(procede de la excavación de la necrópolis hallada en la calle Martínez de Velasco, Huesca).

La Comunidad Autónoma de Aragón: sus rasgos

AMADOR RUIZ GARCÍA

1. TERRITORIO Y POBLACIÓN EN ESPAÑA Y EUROPA

Aragón es una de las diecisiete comunidades autónomas en que se configuró el estado español a partir de la Constitución de 1978 y de su Estatuto de Autonomía de 1982. Su marco físico-político de referencia es la Unión Europea, organización integrada en estos momentos por 15 estados, poblada por más de 378 millones de ciudadanos sobre un territorio de más de 3 millones de kilómetros cuadrados, lo que supone una densidad media de 120 habitantes por km².

La superficie de la comunidad aragonesa, 47.720 km², que comprende las provincias de Huesca, Teruel y Zaragoza, representa prácticamente la décima parte de todo el territorio español, que se extiende a su vez por 506.030 km².



Unión Europea-15. Países miembros y candidatos a la ampliación. Marzo 2003.
Fuente: Eurostat



Fuente: Eurostat



Fuente: Eurostat

En relación a su tamaño, Aragón es la cuarta comunidad autónoma española, solamente superada por Castilla-La Mancha, Castilla y León y Andalucía. Sus accidentes orográficos más importantes son las cordilleras del Sistema Ibérico en el sur y los Pirineos en el norte, y entre ambas una gran planicie, la Depresión del Valle del Ebro. Prácticamente el sesenta por ciento de su superficie está situada por encima de los 600 metros de altitud y cerca del treinta por ciento se encuentra a altitudes superiores a los 1.000 metros.



Sus habitantes, que ascienden a 1.217.514, según la revisión del padrón municipal a 1 de enero de 2002, no alcanzan el tres por ciento de la población estatal cifrada en 41.837.894 ciudadanos a esa misma fecha. Respecto a este criterio poblacional, Aragón ocupa la décima posición en el listado de las comunidades autónomas españolas.

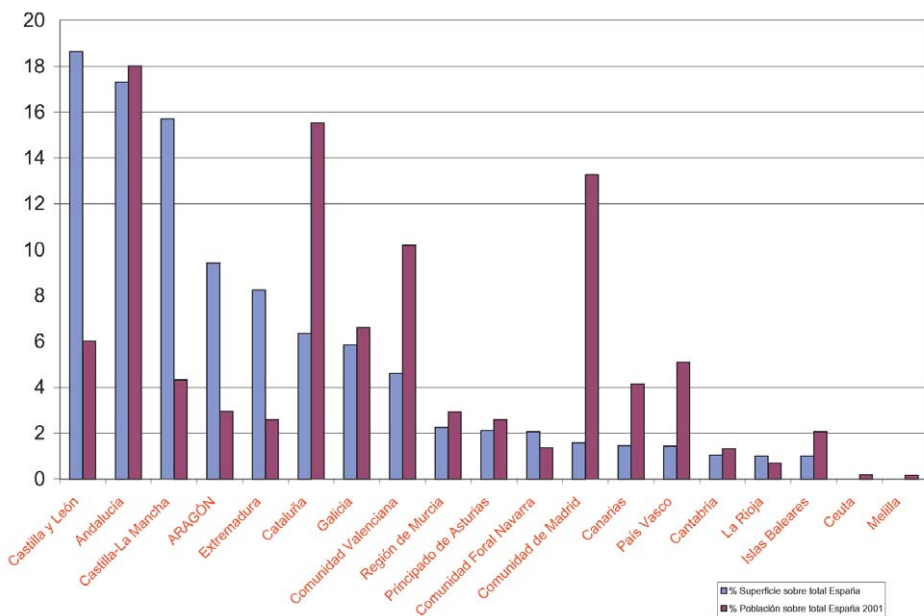
Esta escasa población se encuentra muy desigualmente distribuida en el amplio territorio, con una densidad media de 25,51 habitantes por km², pero con valores extremos que oscilan entre un máximo de 289,65 habitantes por km² en la delimitación comarcal de Zaragoza y un mínimo de 3,07 habitantes por km² en la comarca de Maestrago.

Fuente: Elaboración propia. Mapa físico y ciudades de más de 5.000 habitantes.

Comunidad Autónoma	% Sup. sobre total España	% Población sobre total España 2001	Habitantes/ Km ² 2001	Densidad población media España=100
Castilla y León	18,62	6,01	26,69	32,29
Andalucía	17,31	18,01	86,02	104,04
Castilla-La Mancha	15,70	4,31	22,70	27,44
ARAGÓN	9,43	2,95	25,51	31,26
Extremadura	8,23	2,59	26,02	31,49
Cataluña	6,35	15,53	202,20	244,67
Galicia	5,84	6,60	93,44	112,92
Comunidad Valenciana	4,60	10,19	183,15	221,74
Región de Murcia	2,24	2,93	108,15	131,14
Principado de Asturias	2,10	2,60	102,36	124,18
Comunidad Foral Navarra	2,05	1,36	54,85	66,26
Comunidad de Madrid	1,59	13,28	690,55	836,83
Canarias	1,47	4,15	233,41	281,86
País Vasco	1,43	5,10	294,87	356,61
Cantabria	1,05	1,31	103,15	124,58
La Rioja	1,00	0,68	56,22	67,94
Islas Baleares	0,99	2,06	172,04	208,85
Ceuta	0,00	0,18	4.650,68	4.661,84
Melilla	0,00	0,16	4.991,92	6.330,93

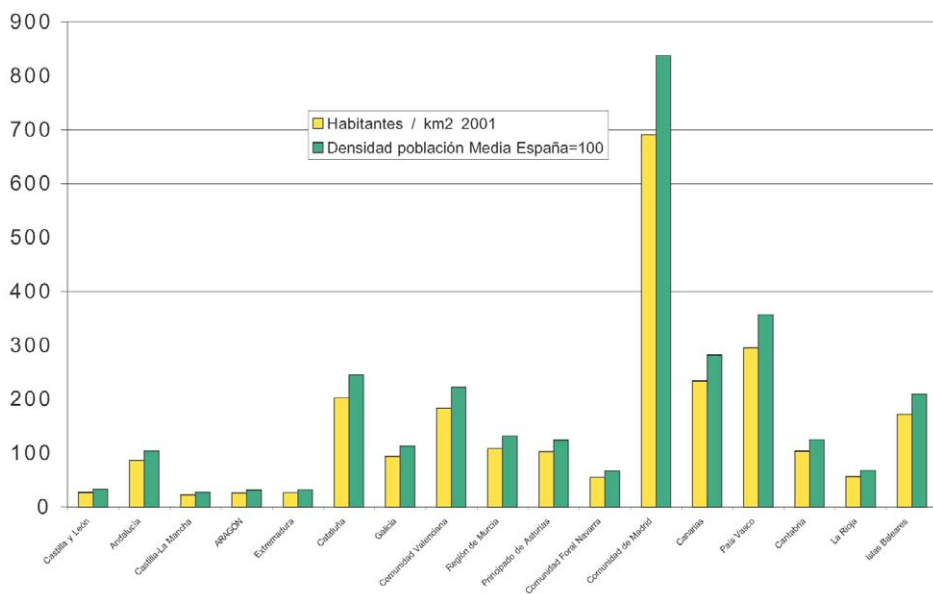
Elaboración propia. Fuente Ministerio de Administraciones Públicas.

SUPERFICIE Y POBLACIÓN RELATIVA CC.AA.s



Fuente: Elaboración propia.

COMPARATIVO DENSIDADES ENTRE COMUNIDADES



Fuente: Elaboración propia.

En este amplio territorio, de variada y compleja orografía, sometido a rigurosas condiciones climatológicas, vive una población cuyos indicadores sociodemográficos arrojan valores muy comprometidos. La baja natalidad, el elevado grado de envejecimiento y sobre-envejecimiento, así como una distribución espacial de los habitantes que, en la mayoría de las comarcas de la Comunidad, con la excepción de la ciudad de Zaragoza y los municipios de su entorno, presenta densidades casi desérticas, son sus notas características más significativas.

El claro desequilibrio territorial que se desprende de lo expuesto con anterioridad, con un bajo nivel de población incluso en la mayor parte de los núcleos que tienen función natural de cabecera socioeconómica y de servicios, se ve aderezado con la mala accesibilidad de muchas de sus áreas geográficas, fundamentalmente en los somontanos ibéricos y pirenaicos, así como en las zonas de montaña, debido al déficit histórico que se viene arrastrando en todo tipo de comunicaciones e infraestructuras, fundamentalmente en carreteras y ferrocarriles.

Sin embargo ciertos datos socioeconómicos, comparados con los homólogos estatales, por ejemplo la tasa de paro registrado y la renta disponible por habitante entre otros, muestran a Aragón como una comunidad autónoma económicamente favorecida como consecuencia de la renta de situación derivada de su escasa población, de la concentración de la misma y de la actividad económica en el corredor del Valle del Ebro, así como de su posición geográfica estratégica en el centro del cuadrante nororiental de la Península Ibérica, sin reparar en que las graves desigualdades que se manifiestan entre los distintos territorios que la componen suponen un grave lastre para su desarrollo actual y futuro.

Los dos cuadros que a continuación se presentan aportan cifras significativas para interpretar y comprender la paradójica situación expresada en los párrafos anteriores:

Cuadro 1: DATOS COMPARATIVOS ARAGÓN Y ESPAÑA.

Indicadores Socioeconómicos	Aragón	España
1. DEMOGRAFÍA		
- Superficie (Km2)	47.720	506.030
- Población de derecho (Habitantes). Censo 2002	1.217.514	41.837.894
- Densidad de población (Hab./Km2). Censo 2002	25,51	82,68
- Variación de la población (%). Período 1991-2001	1,3	5,1
- Saldo migratorio interior. (1991-2000)	-280	0
- Distribución de la población (%):		
Por tamaño de los municipios (Censo 2001)		
< 2.001 habitantes	20,2	7,3
2.001-10.000 habitantes	12,0	16,3
10.001-100.000 habitantes	16,7	36,2
100.001-500.000 habitantes	0,0	23,1
> 500.000 habitantes	51,1	17,1
Por grupos de edad (Censo 2001)		
< 15 años	12,6	14,5

Indicadores Socioeconómicos	Aragón	España
15-64 años	65,9	68,5
> 64 años	21,5	17,0
2. MERCADO DE TRABAJO (Tercer trimestre de 2002)		
- Activos (miles)	504,8	18.463,0
- Ocupados (miles)	478,8	16.356,9
- Parados (miles)	26,0	2.106,1
- Paro registrado (miles). Septiembre 2002	34,4	1.590,3
- Tasa de actividad (%)	50,71	54,31
- Tasa de empleo (%)	48,10	48,11
- Tasa de paro (%)	5,16	11,41
- Estructura sectorial del empleo (%):		
* Agricultura	7,0	5,6
* Industria	25,4	19,6
* Construcción	10,2	11,7
* Servicios	57,4	63,1
3. PRODUCCIÓN		
- PIBpm (millones de euros). Año 2001	20.318,3	650.193,0
- Variación real del PIBpm 2000-2001 (%)	2,6	2,8
- Participación PIBpm regional en total nacional (%). 2001	3,1	100,0
- PIBpm/Hab. (Media de España=100). Año 2001	107,9	100,0
- Variación real del PIBpm/Hab. 2000-2001 (%)	2,7	1,9
- Renta disponible bruta/Hab. (Media España=100). 2000	109,9	100,0
- PIB por hab. en UPA (Media EU15 =100). Año 1999	86,8	82,2
- Estructura sectorial del VAB a precios básicos (%). Año 2001:		
* Agricultura	4,7	3,4
* Industria	24,9	20,3
* Construcción	7,5	8,8
* Servicios	62,9	67,5
4. PRODUCTIVIDAD (Año 2000)		
- VAB a precios básicos por ocupado (Media de España=100):		
* Agricultura	121,8	100,0
* Industria	100,9	100,0
* Construcción	107,5	100,0
* Servicios	99,0	100,0
- Total	101,2	100,0
5. COMERCIO EXTERIOR (Año 2001)		
- Saldo Balanza comercial (millones de euros)	252,0	-43.018,8
- Export. regional/export. nacional total (%)	4,2	100,0
- Exportaciones/PIBpm (%)	26,7	19,8
- Invers. extranjeras en empresas españolas (Mill. euros)	98,5	48.188,2
6. INFRAESTRUCTURA ENERGÉTICA (Año 2000)		
- Potencia instalada (Mw):		
* Total	3.576,2	55.930,2
* Hidráulica	1.542,6	18.185,8
* Térmica	1.777,9	27.675,8
* Nuclear	0,0	7.798,5
* Eólica	255,8	2.270,1

Indicadores Socioeconómicos	Aragón	España
7. TRANSPORTES (Año 2000)		
- Carreteras (Estado, CC.AA. y Diputaciones y Cabildos):		
* Total carreteras (Km/100 Km2)	21,3	32,3
* Total carreteras (Km/1.000 habitantes)	8,7	4,1
* Vías de gran capacidad (Km/100 Km2)	1,0	2,1
* Vías de gran capacidad (Km/1.000 habitantes)	0,4	0,3
* Carreteras con anchura > 7 metros (%)	36,3	37,6
* Carreteras con pavimento asfáltico (%)	38,9	62,9
- Ferrocarriles:		
* Km/100 Km2	2,0	2,8
* Km/1.000 habitantes	0,8	0,4
- Aeropuertos:		
* Pasajeros transportados (Miles)	244	138.595
* Mercancías (Toneladas)	3.546	607.520
8. TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y COMUNICACIONES (Año 2001)		
- Hogares con línea telefónica en primera residencia (%)	90,1	90,2
- Conexión de los hogares a Internet con Banda ancha (%)	3,4	3,9
- Disponibilidad de acceso a Internet en el hogar (%)	19,4	17,4
- Parque de ordenadores (%) (Año 2001)	3,0	100,0
9. TURISMO (Año 2001)		
- Plazas hoteleras por 1.000 habitantes	27,8	33,2
- Plazas en hoteles de 3 o más estrellas (% sobre el total)	34,6	63,1
10. VIVIENDA Y EQUIPAMIENTO (Año 1997)		
- Viviendas familiares por 100 habitantes	48,3	44,3
- Viviendas menores de 30 años de antigüedad (%)	64,1	66,3
- Porcentaje de hogares que poseen:		
* Teléfono	84,1	76,9
* Automóvil	59,6	63,2
* Uno o más cuartos de baño	92,5	92,0
* Vídeo	41,0	44,4
* Ordenador personal	10,5	11,0
11. MEDIO AMBIENTE (Año 1999)		
- Residuos sólidos urbanos generados (Kg/hab/año)	396	459
- Residuos sólidos urbanos (% con vertido incontrolado)	7,5	12,8
- Superficie Lugares de Interés Comunitario (% total C.A.)	4,5	16,6
12. EQUIPAMIENTO DE LOS MUNICIPIOS < 50.000 HABITANTES (Año 95)		
- Porcentaje de viviendas sin:		
* Distribución de agua potable	0,3	2,0
* Saneamiento	1,0	8,0
* Pavimentación de vías urbanas	3,2	4,3
* Alumbrado público	0,8	1,8
- Porcentaje de población sin:		
* Servicio de recogida de residuos sólidos	5,7	2,3
* Depuración de aguas residuales	80,7	54,0

Indicadores Socioeconómicos	Aragón	España
13. EQUIPAMIENTOS SANITARIOS (Año 2000)		
- Médicos por 1.000 habitantes	6,0	4,4
- Camas por 1.000 habitantes	4,8	4,0
14. EDUCACIÓN		
- Educación no universitaria		
* Población de 16 y más años analfabeta (%). Año 2000	1,3	3,4
* Enseñanza Primaria: alumnos por unidad (Curso 2000-01)	18,4	20,9
* Bachillerato y FP: tasas brutas escolaridad (Curso 2000-01)	94,3	85,0
- Educación universitaria		
* Alumnos por 100 hab. de 19-25 años (Curso 2000-01)	32,7	32,0
* Población > ó = 16 años con estudios sup. (%). Año 2000	17,8	17,2
15. INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO (Año 2001)		
- Gastos internos en I+D (% del PIB)	0,69	0,96
- Investigadores (por 1.000 activos)	4,15	4,38

Fuente Ministerio de Administraciones Públicas

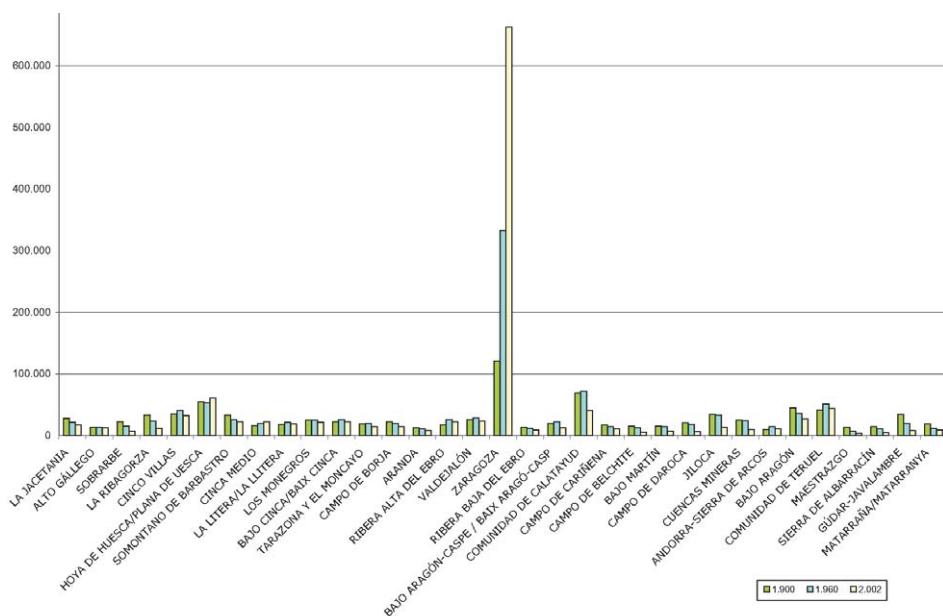
Cuadro 2: EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN COMARCAL

Comarca	Población				
	1900	1960	2002	Dif. 2002-1900	Hab /km2
TOTAL ESPAÑA	18.905.234	30.524.639	41.837.894		
% ARAGON/ESPAÑA	4,91	3,6	2,95		
TOTAL ARAGÓN	928.247	1.098.887	1.217.514	289.267	25,51
LA JACETANIA	28.037	21.141	17.207	-10.830	9,26
ALTO GÁLLEGO	13.187	13.246	12.320	-867	9,06
SOBRARBE	22.794	15.406	6.854	-15.940	3,11
LA RIBAGORZA	33.564	22.976	12.129	-21.435	4,93
CINCO VILLAS	35.329	40.267	32.669	-2.660	10,67
HOYA DE HUESCA/ PLANÀ DE UESCA	54.413	52.982	60.525	6.112	23,96
SOMONTANO DE BARBASTRO	33.390	25.978	22.740	-10.650	19,49
CINCA MEDIO	16.350	20.102	22.441	6.091	38,91
LA LITERA/LA LLITERA	17.917	21.940	18.666	749	25,43
LOS MONEGROS	25.166	25.155	21.240	-3.926	7,68
BAJO CINCA/BAIX CINCA	22.233	26.033	22.688	455	15,98
TARAZONA Y EL MONCAYO	19.078	20.145	14.287	-4.791	31,58
CAMPO DE BORJA	22.880	19.616	14.326	-8.554	20,75
ARANDA	12.482	10.780	8.018	-4.464	14,29
RIBERA ALTA DEL EBRO	16.964	26.437	22.564	5.600	54,24
VALDEJALÓN	26.396	28.960	23.721	-2.675	25,42
ZARAGOZA	120.837	333.137	662.941	542.104	289,65

Comarca	Población				
	1900	1960	2002	Dif°.2002-1900	Hab /km2
RIBERA BAJA DEL EBRO	13.731	11.663	9.418	-4.313	9,51
BAJO ARAGÓN-CASPE/ BAIX ARAGÓ-CASP	20.008	22.066	12.604	-7.404	12,64
COMUNIDAD DE CALATAYUD	68.998	71.999	40.185	-28.813	15,96
CAMPO DE CARIÑENA	16.997	14.705	10.501	-6.496	13,60
CAMPO DE BELCHITE	15.133	12.827	5.505	-9.628	5,27
BAJO MARTÍN	15.605	14.185	7.383	-8.222	9,28
CAMPO DE DAROCA	20.369	17.568	6.623	-13.746	5,92
JILOCA	34.372	33.548	13.829	-20.543	7,16
CUENCAS MINERAS	25.424	24.430	9.604	-15.820	6,82
ANDORRA-SIERRA DE ARCOS	9.857	14.710	11.165	1.308	16,54
BAJO ARAGÓN	44.619	35.593	26.853	-17.766	17,74
COMUNIDAD DE TERUEL	41.702	51.058	43.780	2.078	15,22
MAESTRAZGO	13.535	7.540	3.700	-9.835	3,07
SIERRA DE ALBARRACÍN	14.335	11.053	4.454	-9.881	3,35
GÚDAR-JAVALAMBRE	34.069	19.827	7.892	-26.177	3,36
MATARRAÑA/MATARRANYA	18.476	11.814	8.682	-9.794	9,38

Fuente: Instituto Aragonés de Estadística

EVOLUCIÓN POBLACIÓN COMARCAS 1900-2002



Una de las consecuencias inmediatas de la descripción trazada, es la comprometida supervivencia de más de la mitad de los municipios aragoneses, que pueden llegar a desaparecer a medio plazo.

Según los datos de la revisión del padrón municipal a 1 de enero de 2.002, 526 municipios aragoneses de los 730 existentes en la actualidad tienen menos de 500 habitantes; 617 localidades no alcanzan los 1.000 habitantes y solo 20 cuentan con más de 5.000 moradores. Si a esto le unimos el hecho de que un poco más de la mitad de los aragoneses viven en el municipio de Zaragoza, el escenario actual provoca el continuo incremento del coste de la financiación de los servicios públicos básicos y la dificultad en el derecho a su acceso con elevados niveles de calidad a una población escasa, dispersa y envejecida.

El minifundismo local, es decir el elevado número de municipios de pequeño tamaño, el envejecimiento de su población y la consecuente falta de iniciativas de desarrollo económico que hacen prever una drástica reducción de su número en un futuro próximo, aconseja concentrar en aquellos municipios con vocación de cabecera supramunicipal y que se encuentran objetivamente con mejores posibilidades reales para la organización del territorio, las inversiones públicas en infraestructuras y equipamientos.

Además, la falta de coordinación entre las administraciones públicas, que aunque ha mejorado en los últimos años aún se manifiesta insuficiente en ocasiones incluso dentro de los Departamentos de la propia Administración Autonómica, no ha permitido hasta el momento racionalizar con suficiente calidad la oferta de servicios y equipamientos, a través de una perspectiva global.

Ante estas especiales características de la configuración territorial aragonesa, los representantes públicos han optado por poner en marcha una serie de políticas reequilibradoras con la finalidad de afianzar el futuro de la Comunidad.

Una de ellas, la política demográfica, ha quedado definida en actuaciones del Gobierno de Aragón como la Comunicación a las Cortes de Aragón sobre Política Demográfica de febrero de 2000 y el Plan Integral de Política demográfica de octubre de 2000. Las Cortes de Aragón aprobaron resoluciones al respecto en mayo de 2000 y abril de 2001.

La principal de estas políticas que desarrolla el ejecutivo aragonés, basada en la descentralización del poder político y en el acercamiento de la capacidad de toma de decisiones al territorio, y por tanto a los ciudadanos que en él viven, que pretende así mismo posibilitar el acceso a las mejores condiciones de calidad de vida a todos los aragoneses y que establece un nuevo modelo de organización territorial, es la comarcalización de Aragón.

2. LA COMARCA: UN NUEVO NIVEL ADMINISTRATIVO SUPRAMUNICIPAL

2.1. El significado de comarca en Aragón

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define la comarca como “una división territorial que comprende varias poblaciones”. Sin embargo, el tér-

mino no se limita a una agrupación de municipios. Cada comarca tiene unas cualidades comunes que la singularizan:

- Un espacio natural diferente: una geografía común, un entorno ecológico y paisajístico...
- Un espacio compartido: de comunicación entre sus vecinos
- Un modo específico de vida: idioma, costumbres, tradiciones...
- Una historia y un futuro común

Las comarcas de Aragón además de ser unas realidades geográficas, históricas, culturales, sociales y económicas, se configuran como un nivel de administración al servicio de la organización territorial al que se le otorga la condición de entidad local 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

2.2. Antecedentes legislativos

La Constitución Española de 1978 menciona en su Título VIII, “De la Organización Territorial Del Estado”, capítulo segundo “De la Administración Local”, y en su artículo 141.3 que: “Se podrán crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia”.

El Estatuto de Autonomía de Aragón, Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto, reformado por Ley Orgánica 5/1996, de 30 de diciembre, ya contempló hace 21 años en su artículo 5, “Organización territorial de Aragón”, que la estructuración de la Comunidad Autónoma se articulara en municipios y provincias, así como en comarcas que se constituyeran en desarrollo de una futura Ley de comarcalización: “Una ley de Cortes de Aragón podrá ordenar la constitución y regulación de las comarcas”.

La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, contempló en su Título IV “Otras entidades locales” que las Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus respectivos Estatutos de Autonomía podían crear en su territorio comarcas u otras entidades por agrupación de municipios, estableciendo, para ellas el carácter de entidades locales.

La Ley 6/1987, de 15 de abril, sobre Mancomunidades de Municipios supuso un avance legislativo sobre modelos supramunicipales además de un instrumento asociativo potente y con vocación de mitigar la débil capacidad de gestión de muchos municipios, con resultados que se han manifestado en muchos casos altamente satisfactorios. Además, esta ley trajo consigo la antesala del proceso en el que nos encontramos inmersos, propiciando el trabajo en común de los responsables municipales.

En 1992 se aprueba la Ley 11/1992, de 24 de noviembre de Ordenación del Territorio de Aragón, en la que este concepto se contempla en sentido amplio, según la Carta Europea, como la expresión espacial de las políticas económica, social, cultural y ecológica de toda la sociedad, constituye una de las áreas de actuación de los poderes públicos más claras e importantes en orden a conseguir un uso y disfrute equilibrado y óptimo del territorio y de sus recursos naturales, compatible con su protección y mejora, y, en definitiva, a proporcionar una adecuada respuesta a los deseos sociales de elevar la calidad de vida, individual y colectivamente.

Con la aprobación de la Ley 10/1993, de 4 de noviembre, de Comarcalización de Aragón, se da el pistoletazo de este “largo camino hacia las comarcas” que, casi diez años después, cuenta con un marco legal que ha permitido que a finales de mayo de 2003, 32 comarcas estén creadas mediante una ley de Cortes y tengan constituido su Consejo Comarcal, habiendo elegido su Presidente, y 29 comarcas, de las 33 previstas por la ley de delimitación comarcal de Aragón, estén hoy dotadas de competencias y las ejerzan sobre su territorio como consecuencia del correspondiente Decreto del Gobierno de Aragón por el que se transfieren determinadas funciones y traspasan servicios tras el correspondiente Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias entre la Diputación General de Aragón y cada una de las comarcas.

En los diez años transcurridos desde la aprobación de la Ley de comarcalización, se ha ido componiendo poco a poco la urdimbre jurídica que ha hecho posible esta realidad:

En 1996 se aprueba la Ley 8/1996, de 2 de diciembre, de Delimitación Comarcal de Aragón, que contando con el bagaje acumulado por estudios previos, de entre los que cabe destacar el realizado por el Doctor Vicente Bielza de Ory, supone una primera aproximación a la futura división comarcal de Aragón.

El anexo de esta ley, que recoge las 33 delimitaciones comarcales con sus respectivos municipios, se confeccionó a partir del Decreto de la Diputación General de Aragón 76/1995, de 18 de abril, de convocatoria de la consulta para el establecimiento de la delimitación comarcal de Aragón y su capitalidad, y cuyo plazo se amplió por Decreto 242/1995. Así se constituyó la referencia territorial de partida para la adopción de las iniciativas de creación de las comarcas.

En 1998, la aprobación de las Directrices Generales de Ordenación del Territorio de Aragón, por Ley 7/1998, de 16 de julio, marca la pauta a seguir para las actuaciones públicas con proyección territorial. En su Memoria se opta por un modelo entre cuyos principios de territorialidad figura que la consideración del sistema de comarcalización como el soporte de la política de equipamientos comunitarios”. Entre las estrategias para el modelo territorial, aparece en relación con los equipamientos comunitarios que: “la función de las comarcas y municipios en la ordenación del territorio se manifiesta a través de los servicios que, con el soporte de las instalaciones, equipamientos e infraestructuras, prestan a la población. La definición de los equipamientos para cada comarca se fundamentará en los conceptos de

centralidad, funcionalidad y accesibilidad y en la propia ordenación que cada comarca haga de su propio territorio.

En 1999, la Comunidad Autónoma, recogiendo el impulso de la reforma del Estatuto de Autonomía, se dota del instrumento legal adecuado para la regulación de las entidades locales aragonesas con la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón, con la pretensión de convertirse en la norma de referencia para las entidades locales aragonesas, en cuanto que simplifica notablemente la complejidad del marco legal hasta esos momentos vigente.

El 27 de diciembre de 2000 se aprueba la primera ley de creación de una comarca aragonesa, la Ley 9/2000, de creación de la comarca del Aranda, y ya en plena fase de aprobación de las distintas leyes de creación de comarcas, en el año 2001, la Ley 23/2001, de 26 de diciembre, de Medidas de Comarcalización supone un último impulso, con la definición de los títulos competenciales, genéricamente relacionados en la Ley de Comarcalización y donde se proporcionan elementos suficientes para la atribución de medios financieros y personales con los cuales poder atender las nuevas responsabilidades 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
- Energía, promoción y gestión industrial
- Ferias y mercados comarcales
- Protección civil y prevención y extinción de incendios
- Enseñanza
- Aquellas otras que, con posterioridad a la est Ley, pudieran ser ejercidas en el futuro por las comarcas, conforme a la legislación sectorial correspondiente.

Además esta norma legal regula las Comisiones Mixtas de Transferencias que se han de constituir entre cada comarca y la Comunidad Autónoma, así como los Decretos de Transferencia de funciones y servicios que se derivan de ellas, la elección de los órganos comarcales, el personal dedicado a su servicio, la relación con las mancomunidades municipales existentes en la misma y la financiación de las transferencias de competencias de la comunidad autónoma a favor de las comarcas.

La situación actual que refleja la fase en que se encuentra cada delimitación comarcal o comarca se presenta en el siguiente cuadro:

Comarca	1	2	3	4	5	6	7	8
La Jacetania	■	■	■	■	■	■	■	■
Alto Gállego	■	■	■	■	■	■	■	■
Sobrarbe	■	■	■	■	■	■	■	■
La Ribagorza	■	■	■	■	■	■	■	■
Cinco Villas	■	■	■	■	■	■	■	■
Hoya de Huesca/Plana de Uesca	■	■	■	■	■	■	■	■
Somontano de Barbastro	■	■	■	■	■	■	■	■
Cinca Medio	■	■	■	■	■	■	■	■
La Litera/La Llitera	■	■	■	■	■	■	■	■
Los Monegros	■	■	■	■	■	■	■	■
Bajo Cinca/Baix Cinca	■	■	■	■	■	■	■	■
Tarazona y El Moncayo	■	■	■	■	■	■	■	■
Campo de Borja	■	■	■	■	■	■	■	■
Aranda	■	■	■	■	■	■	■	■
Ribera Alta del Ebro	■	■	■	■	■	■	■	■
Valdejalón	■	■	■	■	■	■	■	■
Zaragoza								
Ribera Baja del Ebro	■	■	■	■	■	■	■	■
Bajo Aragón-Caspe/Baix Aragó-Casp	■	■	■	■	■	■	■	
Comunidad de Calatayud	■	■	■	■	■	■	■	■
Campo de Cariñena	■	■	■	■	■	■	■	■
Campo de Belchite	■	■	■	■	■	■	■	■
Bajo Martín	■	■	■	■	■	■	■	■
Campo de Daroca	■	■	■	■	■	■	■	■
Jiloca	■	■	■	■	■	■	■	
Cuencas Mineras	■	■	■	■	■	■	■	■
Andorra-Sierra de Arcos	■	■	■	■	■	■	■	■
Bajo Aragón	■	■	■	■	■	■	■	■
Comunidad de Teruel	■	■	■	■	■	■	■	
Maestrazgo	■	■	■	■	■	■	■	■
Sierra de Albarracín	■	■	■	■	■	■	■	■
Gúdar-Javalambre	■	■	■	■	■	■	■	■
Matarraña/Matarranya	■	■	■	■	■	■	■	■
TOTAL	32	32	32	32	32	32	32	29

Datos a 17/06/03

- 1.- Iniciativa con quorum para la creación de comarca
- 2.- Estudio documentado en aprobación
- 3.- Estudio documentado aprobado por la D. comarcal
- 4.- Anteproyecto en exposición pública

- 5.- Proyecto de Ley remitido a Cortes
- 6.- Ley aprobada por Cortes
- 7.- Consejo Comarcal constituido
- 8.- Decreto Transferencias.

La constante y creciente actividad normativa desarrollada por las Cortes de Aragón en relación a la creación de Comarcas, así como la aprobación por el Gobierno de Aragón de los correspondientes Decretos sobre traspaso de funciones y servicios a las mismas, relativos a las competencias que la Ley de Medidas de Comarcalización contempla, planteó la necesidad de contar con ciertos instrumentos que permitieran asegurar un funcionamiento armónico del sistema, facilitar la eficacia en el cumplimiento de las funciones por todas las Administraciones Públicas, singularmente las comarcales y, al tiempo, hacer realidad el objetivo final de que ese proceso finalmente desemboque en la prestación de unos mejores servicios a los ciudadanos.

Siguiendo el principio constitucional de colaboración entre administraciones públicas, surge la necesidad de la creación de un órgano compuesto por representantes de las Administraciones anteriormente mencionadas y en el cual sea posible que todas ellas expresen su opinión en relación a la actividad o propósitos de las otras Administraciones que pueda afectarles. Incluso, y avanzando más, es también posible que ese órgano pueda tener la ambición de ser sede de la posible suscripción de acuerdos que signifiquen compromisos de actuación y que, en su caso, sean seguidos de convenios de colaboración bilaterales específicos.

Este órgano, denominado Consejo de Cooperación Comarcal se ha regulado mediante Decreto 345/2002, de 5 de noviembre, del Gobierno de Aragón e integra de forma voluntaria a todas aquellas comarcas constituidas que lo deseen y así lo acuerden y manifiesten, y a la representación de todos los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma.

Se trata, pues, de un órgano colegiado con funciones consultivas, deliberantes y de cooperación.

3. EL INICIO DE UN PROCESO

La Ley de Comarcalización de Aragón presenta como uno de sus aspectos más singulares, la voluntariedad del proceso comarcalizador, ya que establece que la iniciativa de creación de cada comarca debe ser adoptada por una mayoría cualificada de los entes locales (municipios y/o mancomunidades de interés comarcal) integrados en el territorio de la delimitación comarcal, y que representen de la misma forma a su población. Aparece aquí de nuevo el principio básico de autonomía local, recogido en múltiples ocasiones, y que se considera como aspecto fundamental a respetar en todo momento. En la otra experiencia comarcalizadora de alcance que se ha llevado a cabo en nuestro país, la desarrollada en la comunidad autónoma catalana, las comarcas se crearon por ley de su asamblea legislativa, pero no como consecuencia de la iniciativa local.

No hay que olvidar que en 1985 se había firmado en Estrasburgo, y es posteriormente ratificada por el estado español en 1989, la “Carta Europea de Autonomía Local” que mantiene el principio de que siendo las entidades locales uno de los principales fundamentos de un régimen democrático y teniendo en cuenta el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, es en este nivel local donde este

derecho puede ser ejercido de forma más directa, siempre que existan entidades locales dotadas de órganos de decisión democráticamente constituidos, que se benefician de una amplia autonomía en cuanto a las competencias, a las modalidades de ejercicio de estas últimas y a los medios necesarios para su cumplimiento, lo que permite una administración a la vez eficaz y próxima al ciudadano.

Con gran parte del armazón legal ya disponible, la correlación de fuerzas políticas surgida tras los comicios autonómicos celebrados en 1999 en Aragón, y que propició en aquellos momentos la formación del actual Gobierno autónomo, dotó al proceso del impulso político necesario para ser capaz de movilizar en el territorio las voluntades e ir adoptando las iniciativas requeridas por la ley.

Liderado el proceso por el Gobierno de Aragón 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 con carácter deliberante y consultivo en tanto en cuanto no se implantara la comarca como nueva entidad local.

Esta primera ronda de reuniones, que se celebraron en los municipios cabecera de las propias delimitaciones comarcales, sirvieron para exponer el nuevo modelo territorial que se empezaba impulsar desde el Gobierno aragonés.

4. EL TRASLADO AL TERRITORIO

La primera fase de reuniones que se desarrollaron en el territorio tuvo continuidad con numerosos encuentros bilaterales entre responsables de la Dirección General de Administración Local y Política Territorial y los miembros de los Grupos de Trabajo que se constituyeron en cada una de las delimitaciones comarcales, integrados éstos por responsables de los diferentes partidos políticos en función de la representatividad alcanzada en ese ámbito en las últimas elecciones locales. Han sido más de 450 los encuentros mantenidos con este propósito hasta el momento, lo que da idea del esfuerzo y la dedicación empleada para este propósito.

El foro de debate, intercambio de información y opiniones surgido de estos contactos, se convirtió en una potente herramienta de enorme utilidad práctica para poder tratar en profundidad la casuística particular de cada delimitación comarcal, impulsar y catalizar la participación de los agentes implicados, y alcanzar el consenso necesario para la creación finalmente, por ley de Cortes de Aragón, de cada nuevo ente comarcal, 32 en estos momentos.

Los Grupos de Trabajo, se convirtieron en Comisiones de Seguimiento de los convenios de colaboración suscritos por la Diputación General de Aragón, en el marco del Programa de Política Territorial, con cada una de las entonces delimitaciones comarcales. Este Programa, impulsado por el Gobierno aragonés, tiene como finalidad fomentar e incentivar las actuaciones de las entidades locales que guarden

relación con la mejora de la estructura local, de acuerdo con los criterios de la Ley de Administración Local de Aragón, de la Ley de Comarcalización y con las directrices de ordenación del territorio.

Para ello incluye transferencias corrientes para colaborar con los gastos de funcionamiento de entidades supramunicipales, y transferencias de capital para apoyar la realización de inversiones de ámbito superior al municipal. A través de estos convenios, por resumir y agrupar actuaciones se han estado ejecutando inversiones fundamentalmente en infraestructuras turísticas y deportivas, parques comarcales de servicios y maquinaria, sedes comarcales, redes telemáticas, promoción de la identidad comarcal, etc.

En esta legislatura, el Programa de Política Territorial, teniendo en cuenta que la Ley de Comarcalización establece que la Diputación General de Aragón prestará especial asesoramiento y apoyo a la constitución de nuevas comarcas mediante la concesión de ayudas para las inversiones necesarias, se ha desarrollado mediante la firma de los antes citados convenios con las entidades locales de cada una de las 33 delimitaciones comarcales, interviniendo en los mismos las Diputaciones Provinciales con las que previamente se firmó un convenio marco.

A través de estos convenios suscritos con las entidades locales, con una duración inicial prevista de cuatro años, se ha cooperado financieramente en la puesta en marcha y consolidación de las comarcas.

En total hablamos de 33 Convenios suscritos además de por la Diputación General de Aragón y la Diputación Provincial o Diputaciones Provinciales implicadas, por 732 Entes locales de los cuales 673 son Ayuntamientos y 59 Mancomunidades.

La filosofía de estos convenios fue favorecer el trabajo en común entre los responsables locales que sirviera de rodaje ante la futura constitución de cada comarca. Para cada ejercicio, las Comisiones de Seguimiento de los respectivos convenios han elaborado sus propuestas consensuadas de actuaciones de carácter supramunicipal con los representantes del territorio, que posteriormente se han tramitado para su aprobación a Consejo de Gobierno para su inclusión como addendas al cuerpo de cada convenio, en el marco del Programa de Política Territorial. Además, gran parte de las inversiones financiadas, deberían pasar en su momento a ser titularidad de la Comarca. A partir de la creación y posterior constitución de comarcas, el importe del programa de Política Territorial en su ámbito se les transfiere de forma incondicionada.

Fruto de las más de 450 reuniones mantenidas en las 33 delimitaciones comarcales, con los Grupos de Trabajo y las Comisiones de Seguimiento, se ha creado una cultura de diálogo y consenso, desde la base territorial, inusual en la mayoría de las actuaciones administrativas.

El importante papel a desempeñar por los Secretarios de las entidades locales aragonesas, encargados de la compleja tramitación administrativa que comporta el

proceso, aconsejó celebrar unas “Jornadas Técnicas sobre Comarcalización” en el municipio de Tarazona, en junio de 2000, donde se les dio traslado de la información que se estimó necesaria para el desempeño de sus funciones en esta materia, al igual que se convirtió en un foro donde manifestaron sus inquietudes y dudas ante este novedoso escenario, contrastando sus experiencias.

Con el mismo fin dinamizador, divulgativo y de puesta en común en todo lo relativo a la nueva cultura del territorio que se comenzaba a implantar, se desarrollaron las I Jornadas sobre Comarcalización en septiembre de 2000, que tuvieron continuidad en una segunda edición en mayo de 2002, celebrándose ambas en la ciudad de Albarracín y que supusieron un interesante lugar de encuentro, análisis de otras experiencias similares y donde se alcanzaron valiosas conclusiones.

Con una perspectiva diferente se trató el hecho comarcal en el I Encuentro de Políticas Sectoriales y Comarcas, que tuvo lugar, en Valderrobres, el pasado mes de octubre.

A todas estas actividades fueron invitados representantes políticos e institucionales de la Comunidad Autónoma y de otras administraciones para conocer y debatir sobre los logros, avances e incertidumbres de futuro que planteaba y sigue planteando una apuesta tan innovadora y con tan escasos referentes en otros territorios.

Una característica que merece ser destacada en todo este largo recorrido, la conforma la madurez y la capacidad de trabajo en equipo que todos los agentes que han participado en el mismo han demostrado en todo momento, así como la respuesta unánime, ilusionada y prácticamente sin fisuras, de aquellos representantes políticos que se han visto implicados en el reto planteado.

Virgen con el Niño románica, s. XII. Colección particular (procede de Roda de Isábena).



PABLO A. DOLZ MILLÁN

1. LA INICIATIVA

La Ley 10/1993, de 4 de noviembre, de Comarcalización de Aragón señaló el procedimiento para que un conjunto de municipios pudiera llegar a constituirse en comarca. Posteriormente, la Ley 8/1996, de 2 de diciembre, de Delimitación Comarcal de Aragón hizo viable dicho procedimiento al establecer una división territorial de referencia.

La voluntariedad para la iniciación del proceso y la necesidad de un alto grado de consenso para llevarlo adelante son otras características básicas del mismo. La ley reserva únicamente a los municipios, a las mancomunidades de interés comarcal y a la propia Diputación General de Aragón la posibilidad de iniciar el procedimiento que debe finalizar en la creación de una comarca. Tanto los municipios como las mancomunidades han tenido un elevado protagonismo en la puesta en marcha del proceso. La posibilidad otorgada a la Diputación General de Aragón más bien se trata de una cautela legal para facilitar, en su caso, el cierre del mismo.

Con la Ley de Comarcalización de 1993, ya se disponía del procedimiento legal para iniciar el proceso. Pero esta ley contenía en sí misma una contradicción que dificultaba su puesta en marcha.

Por un lado, en su artículo 5.2, se contemplaba que la creación de las comarcas no exigía su generalización a todo el territorio de la Comunidad Autónoma. Además, los municipios se podían agrupar libremente proponiendo una delimitación comarcal con solo dos restricciones para seguir adelante con la creación de una comarca:

- el territorio propuesto para la comarca debía coincidir con un espacio geográfico en el que se estructurasen las relaciones básicas de la actividad económica y cuya población estuviera vinculada por características sociales, historia y tradición comunes que definiesen bases peculiares de convivencia
- un municipio solo podría pertenecer a una sola comarca

La comarca así propuesta bastaría que estuviera promovida por un número de municipios que fuera no inferior a los dos tercios del total y que representase un número de habitantes no inferior a los dos tercios del censo electoral del conjunto.

Del mismo modo, al considerar a las mancomunidades de interés comarcal como posibles sujetos para adoptar la iniciativa, parece ser que el territorio abarcado por dichas mancomunidades también podría llegarse a constituir en el futuro en comarca.

Por otra parte, esta indefinición, que tenía el riesgo evidente de haber producido un mapa comarcal de Aragón lleno de huecos, un mapa similar al de las mancomunidades pero corregido en el sentido de no permitir que un municipio perteneciese a dos comarcas simultáneamente, tenía su solución, dentro de la propia ley, con el anuncio en su Disposición Adicional Segunda de la elaboración de una futura ley de delimitación comarcal.

En teoría ya se podía haber tomado alguna iniciativa sin haberse llegado a publicar la Ley de Delimitación Comarcal, pero la noticia de esta próxima Ley, que además incluía una consulta a los municipios, mancomunidades intermunicipales y provincias, parecía aconsejar esperar a que se produjera este hecho para comenzar a ejercer dichas iniciativas.

En la práctica, hubo una mancomunidad de interés comarcal, la de la Ribagorza Oriental, que adoptó la iniciativa de crear una comarca antes de la aprobación de la Ley de Delimitación Comarcal.

1.1. La iniciativa de las Mancomunidades de interés comarcal

Las mancomunidades de interés comarcal tienen su origen en el Decreto 64/1989, de 30 de mayo, por el que se regulan medidas de fomento de Mancomunidades Intermunicipales, que desarrolla su vez la Ley 6/1987, de 15 de abril, sobre Mancomunidades de Municipios.

El artículo 6 b) de la Ley 10/1993 de Comarcalización de Aragón indica que también las mancomunidades de interés comarcal, mediante acuerdo de su órgano plenario de gobierno, adoptado por los dos tercios del número legal de sus miembros, y que representen, al menos, a las dos terceras partes del censo electoral, pueden ejercer la iniciativa comarcal. (Cuadro nº 2).

En el momento de publicarse la Ley 10/1993 de Comarcalización de Aragón existían siete, de las ocho mancomunidades que fueron calificadas de interés comarcal.

De ellas, solamente la Mancomunidad de Ribagorza Oriental adoptó la iniciativa para llegar a constituirse en comarca antes de aprobarse la ley de Delimitación Comarcal el día 27 de noviembre de 1996 en Huesca. Lo hizo el 20 de noviembre de 1996, teniendo fecha de entrada en el registro de la Diputación General de Aragón el 25 de noviembre. Sin embargo, en la Ley de Delimitación Comarcal apro-

bada, se unificaba en una sola comarca la Ribagorza Oriental y Occidental que, originariamente, figuraban por separado en el proyecto de ley. A pesar de esta circunstancia, se siguió con el procedimiento establecido en la Ley de Comarcalización y se procedió a evacuar los correspondientes informes por los Departamentos de Ordenación Territorial y de Presidencia y Relaciones Institucionales. A la vista del informe elaborado por el primero, el proceso se paralizó no elevándose a Consejo de Gobierno la propuesta de viabilidad de dicha comarca.

A pesar de no tratarse de una mancomunidad de interés comarcal, hay constancia de un acuerdo plenario de la Mancomunidad Sierra de Gúdar, con registro de entrada en la Diputación General de Aragón de 10 de febrero de 1998, acordando iniciar el proceso de comarcalización de la Comarca de Gúdar-Javalambre, constituyéndose la mancomunidad en el motor impulsor de tal idea a efectos de contactar con municipios de la zona de Javalambre.

Con posterioridad a estas iniciativas y ya en la legislatura 1999-2003, todas las mancomunidades de interés comarcal cuyo ámbito territorial coincidía prácticamente con alguno de los definidos en la Ley de Delimitación Comarcal¹ fueron las responsables de adoptar las iniciativas de creación de la comarca en sus correspondientes delimitaciones comarcales.

Cuadro 2: MANCOMUNIDADES DE INTERÉS COMARCAL

Mancomunidades calificadas de interés comarcal	Decreto
Altas Cinco Villas	Decreto 121/1990 de 25/9/1990 BOA nº 117 de 5/10/1990
Alto Gállego	Decreto 122/1992 de 25/9/1990 BOA nº 117 de 5/10/1990
La Litera	Decreto 123 de 25/9/1990 BOA nº 117 de 5/10/1990
Sobrarbe	Decreto 187/1992 de 17/11/1992 BOA nº 139 de 30/11/1992
Ribagorza Oriental	Decreto 188/1992 de 17/11/1992 BOA nº 139 de 30/11/1992
Somontano de Barbastro	Decreto 189/1992 de 17/11/1992 BOA nº 139 de 30/11/1992
Comarca de Tarazona	Decreto 91/1993 28/7/1993 BOA nº 91 de 11/8/1993
Cinca Medio	Decreto 115/1995 de 16/5/1995 BOA nº 64 de 29/5/1995

1. Con la excepción de las Mancomunidades de las Altas Cinco Villas y la de Ribagorza Oriental.

1.2. Las primeras iniciativas municipales

La necesidad, o al menos conveniencia, de tener una delimitación previa de la que partir, e incluso las previsiones contenidas en la Ley de Comarcalización a este respecto, hicieron que no hubiera ninguna iniciativa promovida por agrupaciones municipales hasta que no fue aprobada la Ley de Delimitación Comarcal en diciembre de 1996.

Con fecha de 15 de diciembre de 1997, se recibe, en la Diputación General de Aragón, la primera iniciativa promovida por ayuntamientos. En ella se recogen los acuerdos plenarios de todos los que, con la excepción de Tierga, formarán la futura Comarca del Aranda. Dichos acuerdos recogen la aprobación de la iniciativa de creación de la Comarca del Aranda y el borrador de la “documentación exigida por el artículo 6.2 de la Ley de Comarcalización”, pero no es hasta noviembre de 1998 cuando se convoca una reunión con los representantes de los diversos ayuntamientos de la comarca. El tema queda en suspenso hasta que, en septiembre de 1999, surge un nuevo impulso con el que, partiendo de esta comarca, se pone en marcha definitivamente el proceso comarcalizador. Mientras tanto, el 9 de mayo de 1998, conforme a la Ley de Comarcalización, se constituye el Consejo Consultivo Comarcal del Aranda.

Junto con esta iniciativa, hay que hacer mención a los acuerdos plenarios de los Ayuntamientos de Biel, Biota, Ejea de los Caballeros, Las Pedrosas, Sierra de Luna y Tauste, todos pertenecientes a la Delimitación Comarcal de Cinco Villas, en los que se aprobaba iniciar los trámites para la creación de la comarca de las Cinco Villas. Estos acuerdos tuvieron entrada en el registro de la Diputación General de Aragón, entre el 19 de diciembre de 1997 y el 21 de enero de 1998. Constituyéndose, en febrero de 1998, lo que entonces y de manera inapropiada, se denominó Consejo Comarcal de Cinco Villas.

Habrà que esperar a la reactivación del proceso en 1999, para que la mayoría de los ayuntamientos aragoneses comiencen a adoptar las correspondientes iniciativas, tomando siempre como referencia la Ley 8/1996 de Delimitación Comarcal.

1.3. El impulso político del Gobierno Aragonés en la legislatura 1999-2003

Todas las iniciativas ya comentadas tuvieron lugar durante el Gobierno de coalición PP-PAR, a lo largo de cuyo mandato se aprobaron la Ley de Delimitación Comarcal y la Ley de Directrices Generales de Ordenación Territorial, ambas con importantes implicaciones en la organización territorial aragonesa. Este Gobierno avanzó en la descentralización de la Administración de la Comunidad Autónoma con la inauguración de diversas oficinas delegadas, pero no hubo un empuje suficiente para abordar el tema de la comarcalización, y las escasas propuestas que surgieron al respecto no obtuvieron el impulso necesario.

Con la llegada al Gobierno aragonés de la coalición PSOE-PAR el año 1999, la comarcalización cobra un impulso desconocido hasta la fecha. Si bien el Presidente aragonés en su discurso de investidura, se mostraba un tanto reservado en el

planteamiento comarcalizador, apostando por un reforzamiento de las mancomunidades de interés comarcal como ensayo de lo que deberían de ser las futuras comarcas, el Vicepresidente, José Angel Biel, ya plantea en su comparecencia ante las Cortes de Aragón, en el mes de septiembre del mismo año, la decidida voluntad política del ejecutivo de impulsar el proceso de comarcalización. Por una parte se impulsará la creación de la primera comarca, la del Aranda, partiendo de la iniciativa ya planteada en 1997, que reunía prácticamente los requisitos recogidos en la Ley de Comarcalización; por otra parte, el Vicepresidente se propone viajar por todas las delimitaciones comarcales de Aragón para explicar los pormenores del proceso. La puesta en marcha, al mismo tiempo, del Programa de Política Territorial, dotado con 18 millones de euros (tres mil millones de pesetas), es una de las herramientas que el Gobierno utiliza, en ese momento, para incentivar el proceso comarcal. Tras recorrer todo Aragón, José Angel Biel comparece² de nuevo ante las Cortes de Aragón para dar cuenta de este impulso político y de los primeros resultados del mismo. En esta comparecencia de mayo de 2000, el Vicepresidente explica también las características del Programa de Política Territorial diseñado por el Gobierno para fomentar el proceso de comarcalización.

1.4. La adopción de las iniciativas

Si la iniciativa parte de los municipios que hayan de integrar la comarca, debe ser adoptada mediante acuerdo del pleno de los respectivos ayuntamientos o concejos abiertos con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de sus miembros y debe ser promovida, al menos, por 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.

Si la iniciativa parte de una mancomunidad de interés comarcal, es necesario el acuerdo de su órgano plenario de gobierno, adoptado por los dos tercios del número legal de sus miembros, y que representen, al menos, a las dos terceras partes del censo electoral.

Si hubiera sido necesario que la Diputación General de Aragón tomase la iniciativa en algún caso, no lo podría haber hecho hasta que el proceso de comarcalización se hubiera desarrollado en, al menos, el setenta por ciento del territorio aragonés.

En estos dos últimos casos, no se podría continuar el trámite, si se opusieran expresamente las dos quintas partes de los municipios que debieran agruparse en la comarca, siempre que tales municipios representen, al menos, la mitad del censo electoral del territorio correspondiente.

La iniciativa, además, debe basarse en un estudio documentado en el que se justifique la creación de la comarca.

2. Comparecencia del Consejero de Presidencia y Relaciones Institucionales al objeto de informar de la política del Gobierno de Aragón en relación con el desarrollo de las leyes sobre comarcalización en Aragón (25/5/2000).

En la práctica, y con carácter general, la adopción de la iniciativa se ha desdoblado en dos fases. En la primera de ellas, se aprobaba la iniciativa de creación de la comarca, a la vez que se acordaba constituir el Consejo Consultivo Comarcal y participar en la elaboración del estudio documentado. En la segunda, los ayuntamientos y las mancomunidades tomaban un nuevo acuerdo que consistía básicamente en aprobar el estudio documentado.

De hecho, ha sido necesario obtener, en dos ocasiones, el quórum exigido para adoptar la iniciativa, ya que la aprobación del estudio documentado forma parte indisoluble de la adopción de la misma. (Cuadro nº 3)

Cuadro 3: LA INICIATIVA DE LAS COMARCAS

Cod.	COMARCA	Iniciativa	Estudio Documentado
1	LA JACETANIA	Municipios	DGA/Comarca
2	ALTO GALLEGO	Mancomunidad	Comarca
3	SOBRARBE	Mancomunidad	Comarca
4	LA RIBAGORZA	Municipios	DGA
5	CINCO VILLAS	Municipios	Comarca
6	HOYA DE HUESCA / PLANA DE UESCA	Municipios	DGA/Comarca
7	SOMONTANO DE BARBASTRO	Mancomunidad	DGA
8	CINCA MEDIO	Mancomunidad	Comarca
9	LA LITERA/LA LLITERA	Mancomunidad	Comarca
10	LOS MONEGROS	Municipios	Comarca
11	BAJO CINCA/BAIX CINCA	Municipios	Comarca
12	TARAZONA Y EL MONCAYO	Mancomunidad	Comarca
13	CAMPO DE BORJA	Municipios	DGA/Comarca
14	ARANDA	Municipios	Comarca
15	RIBERA ALTA DEL EBRO	Municipios	DGA
16	VALDEJALON	Municipios	DGA
17	ZARAGOZA		
18	RIBERA BAJA DEL EBRO	Municipios	DGA
19	BAJO ARAGÓN – CASPE	Municipios	DGA/Comarca
20	COMUNIDAD DE CALATAYUD	Municipios	Comarca
21	CAMPO DE CARINENA	Municipios	DGA
22	CAMPO DE BELCHITE	Municipios	DGA
23	BAJO MARTIN	Municipios	DGA/Comarca
24	CAMPO DE DAROCA	Municipios	DGA
25	CALAMOCHA	Municipios	DGA
26	CUENCAS MINERAS	Municipios	DGA
27	ANDORRA-SIERRA DE ARCOS	Municipios	DGA
28	BAJO ARAGON	Municipios	Comarca
29	COMUNIDAD DE TERUEL	Municipios	DGA/Comarca
30	MAESTRAZGO	Municipios	DGA
31	SIERRA DE ALBARRACIN	Municipios	DGA
32	GUDAR-JAVALAMBRE	Municipios	DGA
33	MATARRAÑA / MATARRANYA	Municipios	DGA

1.5. Los estudios documentados

El estudio documentado, cuyo contenido mínimo determina la ley³, ha sido elaborado por los propios municipios o mancomunidades, o bien, se ha redactado a partir de modelo facilitado por el Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales. Tres aspectos del estudio: la denominación de la comarca, la capitalidad y los municipios que formarían parte de la misma, han constituido el caballo de batalla de esta parte del proceso. En estas tres cuestiones se concentraban, principalmente, los asuntos que habían quedado pendientes o no resueltos satisfactoriamente en etapas anteriores y, en particular, en la Ley de Delimitación Comarcal. En algunos casos las demandas planteadas se han resuelto en esta fase, mientras que en otros, han persistido durante la información pública del anteproyecto de ley de creación de la comarca, llegando incluso a alcanzar a la tramitación del proyecto de ley en las Cortes de Aragón.

La denominación de la comarca, como se ha demostrado a lo largo del proceso, no es una cuestión baladí. La elección del nombre definitivo del territorio, sin duda una de sus señas de identidad más importantes, ha suscitado importantes debates en el seno de algunas comarcas.

La fijación de la capital como sede de los órganos de la comarca, era un tema que la Ley de Comarcalización de Aragón, según consta en su Disposición Adicional Segunda, pretendía resolver mediante la posterior Ley de Delimitación Comarcal, cuyo proyecto de ley, aprobado por el Gobierno de Aragón, ya recogía. La polémica suscitada por este tema, durante su paso por el parlamento aragonés, aconsejó diferir la cuestión al momento en que se tramitase cada una de las leyes de creación de las comarcas.

En los estudios documentados de cuatro comarcas⁴, ya se introdujo, además de la capital administrativa, la referencia a otra población denominada capital histórico-cultural. Finalmente, son siete las comarcas que cuentan con esta peculiaridad, produciéndose variaciones en las denominaciones iniciales e incorporándose otras funcionalidades.

En ocasiones, los municipios que componían cada delimitación comarcal también fueron objeto de contestación con motivo de la aprobación del estudio documentado. Algunos municipios mostraron su disconformidad por el lugar en que les

3. Dicha iniciativa deberá basarse en un estudio documentado en que se justifique la creación de la comarca y, en especial, los siguientes extremos:

- a) Denominación.
- b) Municipios que comprende.
- c) Capitalidad.
- d) Relación de funciones y servicios que haya de desempeñar.
- e) Organos de gobierno y su composición.
- f) Medios económicos.
- g) Existencia de vínculos históricos, económicos, sociales y culturales que configuren la comarca.
- h) Eficacia administrativa para la gestión de los servicios que se vaya a prestar.
- i) Presupuesto estimativo de la puesta en marcha y coste ordinario de funcionamiento.

4. Matarraña / Matarranya, La Ribagorza, La Litera / La Llitera y Bajo Martín.

había colocado la Ley de Delimitación Comarcal y solicitaron, desde el primer momento del proceso, su adscripción a otra comarca. Los representantes de los grupos políticos con representación en las Cortes de Aragón acordaron los criterios⁵ a aplicar en estos casos. El Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales, a partir de estos criterios, estableció un procedimiento de consulta intermunicipal sobre los cambios de delimitación comarcal solicitados, que ha aplicado tras la información pública del anteproyecto de ley correspondiente.

Para la redacción de los estudios documentados y en particular, para el apartado relativo a la existencia de vínculos históricos, económicos, sociales y culturales que configuran la comarca, se contó con la colaboración de D. Agustín Ubieta Arteta, que posteriormente plasmó en el libro⁶ “El largo camino hacia las comarcas en Aragón” parte de los trabajos realizados con este motivo.

1.6. La iniciativa en la Delimitación Comarcal de Zaragoza

La Delimitación Comarcal de Zaragoza, ha sido la única en la que no se ha ejercido la iniciativa de comarcalización. La explicación es simple, ya que, según los términos de la ley, sería necesario que el Ayuntamiento de Zaragoza, la adoptase también para que el proceso pudiera continuar adelante. La desproporción de población entre Zaragoza y el resto de los municipios de la delimitación comarcal es tal, que es necesario buscar una solución imaginativa, a caballo entre la perspectiva comarcal y la que corresponde a un área metropolitana con problemas específicos, para que el Ayuntamiento de la capital aragonesa vea en ella un instrumento más eficaz para la prestación de sus servicios y opte por integrarse en algún tipo de estructura supramunicipal. La legislación aragonesa prevé la posibilidad, tanto de la creación de la Comarca de Zaragoza, como la entidad metropolitana de Zaragoza. Parece claro que, en cualquier caso, la entidad local que se cree deberá tener carácter único y que deberá tener en cuenta, tal como se viene anunciando desde el Ministerio de Administraciones Públicas, la nueva Ley de Grandes Ciudades. Mientras tanto y también desde una perspectiva territorial se está intentando avanzar en la redacción de la Directriz Parcial Territorial⁷ del entorno metropolitano de la ciudad de Zaragoza que permitirá obtener alguna de las claves de la futura entidad local.

2. LOS ANTEPROYECTOS DE LEY

Una vez alcanzado el suficiente número de acuerdos aprobatorios del estudio documentado, adoptados con el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de los plenos municipales, y emitido el correspondiente informe⁸ por el

5. Reunión del Monasterio de Piedra. Enero 2001.

6. El largo camino hacia las comarcas en Aragón (aproximación didáctica). Agustín Ubieta Arteta. Diputación General de Aragón. Colección Territorio. Zaragoza. 2001

7. Ley de Directrices Generales de Ordenación Territorial. Párrafo 203

8. El artículo 7.2 de la Ley de Comarcalización de Aragón hace referencia también al informe del Departamento de Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes. Al haber asumido el Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales las competencias en materia de ordenación territorial ya no se requiere el informe de ese Departamento (Decreto 181/1999, de 28 de septiembre, del Gobierno de Aragón, de Estructura Orgánica del Departamento de Presidencia y Relaciones).

Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales, el Gobierno de Aragón acordaba, a su vez, la procedencia y viabilidad del ente comarcal.

A partir de este acuerdo de la Diputación General de Aragón, se disponía de tres meses para la elaboración del correspondiente anteproyecto de ley que debía ser sometido a información pública por plazo de cuatro meses.

En la redacción de los anteproyectos de ley, se ha seguido el criterio de adoptar, para todas las comarcas, el mismo texto básico, sobre el que, a lo largo del proceso, apenas se han introducido variantes significativas. El borrador del anteproyecto de ley de la Comarca del Aranda, que fue la primera en constituirse, tuvo su origen en los estatutos de las mancomunidades existentes en el momento en que comenzó a redactarse. El texto de partida fue objeto de estudio y debate por los Servicios Técnicos de la Dirección General de Administración Local y Política Territorial y representantes de la futura comarca. Tras la posterior intervención de la Dirección General de Servicios Jurídicos surgió el primer anteproyecto de ley de creación de una comarca sometido a información pública.

A pesar de que la Ley de Comarcalización establece, en su artículo 2, que cada comarca, a través de la normativa contenida en la ley por la que se cree, podrá regular las peculiaridades específicas de sus municipios, población y territorio; en la práctica, el reflejo de las particularidades comarcales apenas traspasa la exposición de motivos de cada una de estas leyes, ya que ha prevalecido, para todas las comarcas, la aplicación del principio de simetría cualitativa.

Fue en las Cortes de Aragón, donde los Grupos Parlamentarios introdujeron en la exposición de motivos de las leyes, a través de sus primeras enmiendas, pequeños párrafos explicativos de las vinculaciones que fundamentaban la creación de las Comarcas de la Comunidad de Calatayud, Alto Gállego, Tarazona y el Moncayo y Valdejalón. A partir de este momento, se comenzaron a redactar los anteproyectos de ley incluyendo una breve síntesis de las características territoriales, históricas, económicas, sociales y culturales de cada comarca. Son, precisamente, estos párrafos, en los que se ha pretendido reflejar la identidad de cada comarca, los que han provocado posteriormente un mayor número⁹ de enmiendas en la tramitación de los proyectos de ley.

La exposición de motivos ha sido también el lugar donde han quedado reflejadas las incidencias surgidas en la creación de las comarcas. Entre ellas, destaca la alusión a las consultas realizadas con motivo de las solicitudes de cambio de delimitación comarcal y la justificación de los cambios que, con respecto de la Ley de Delimitación Comarcal, incluida la denominación de la comarca, se iban incorporando al anteproyecto de ley.

Entre las cuestiones que diferenciaban cualitativamente unos anteproyectos de otros estaba la capitalidad. El establecimiento de otra capitalidad en una comarca,

9. Prescindiendo de las enmiendas derivadas de la denominación bilingüe de los municipios

además de aquella en la que residen sus órganos de gobierno, es un tema que se trata más detalladamente en otro apartado de este capítulo¹⁰, pero hay que adelantar que ha sido una de las cuestiones que, en casi todos los casos en los que se ha contemplado, ha retrasado más la redacción de los anteproyectos de ley. Esta inicial falta de consenso provocó, por ejemplo, que en el caso de la Comarca de Cuencas Mineras, el Gobierno de Aragón tuviera que renovar el acuerdo por el que se encargaba al Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales la redacción del anteproyecto de ley, por haber transcurrido el plazo de tres meses¹¹ sin realizarlo, al no haber podido concretar, en ese plazo, la capitalidad de la comarca. El artículo 2 de los anteproyectos de ley, referido a la capitalidad, es uno de los que ha sido objeto de alegaciones, como se verá más adelante, durante el periodo de información pública.

Otra de las particularidades reflejadas en cada uno de los anteproyectos de ley procede de la diferente población que tienen las comarcas. Según la Ley de Comarcalización de Aragón¹², el número de Consejeros Comarcales está en función del número de habitantes y, según la Ley de Administración Local¹³ de Aragón, lo está también la periodicidad de las reuniones ordinarias de los plenos de las entidades locales.

El resto de las diferencias que tienen los anteproyectos de ley elaborados obedecen más bien a la necesidad de introducir modificaciones puntuales, sobrevenidas en el transcurso del proceso, que a cuestiones particulares comarcales. En este sentido conviene recordar la inclusión de la Disposición Adicional Sexta relativa a las Mancomunidades a partir de la aprobación de la Ley de creación de la Comunidad de Calatayud, o la modificación del plazo de constitución del primer Consejo Comarcal para evitar la coincidencia temporal de este acto en dos comarcas.

La aprobación de la Ley 23/2001, de 26 de diciembre, de Medidas de Comarcalización (LMC) también provocó la revisión de la redacción de los anteproyectos de ley. El carácter de marco de referencia de la nueva ley hacía necesario reflejarlo en los artículos de los anteproyectos de ley de creación de comarcas afectados por la misma, lo que se hizo a partir de la Comarca de Campo de Daroca. Los cambios introducidos fueron los siguientes:

- *Exposición de motivos*: Introducción de un párrafo¹⁴ relativo a la Ley de Medidas de Comarcalización como un referente legislativo más de la ley de creación de la comarca.

10. Apartado 7. La Modificación de la Ley 8/1996 de Delimitación Comarcal de Aragón.

11. Artículo 7.2 de la Ley de Comarcalización de Aragón.

12. Artículo 17 de la Ley de Comarcalización de Aragón.

13. Artículo 115 de la Ley de Administración Local de Aragón.

14. Por último, en la Ley 23/2001, de 26 de diciembre, de Medidas de Comarcalización, cuyo contenido tiene el carácter de regulación complementaria de la legislación de comarcalización, cumple la finalidad de constituirse en marco de referencia de la presente Ley desarrollando algunos de los aspectos de la misma, como son, entre otros, los contenidos y la forma en que la comarca podrá ejercer las competencias que se relacionan en el artículo 5 de la presente Ley o la regulación de la Comisión Mixta de Transferencias entre la Comarca de ... y la Comunidad Autónoma de Aragón.

- *Artículo 5.1 (Competencias propias)*: Incorporación y adaptación del artículo 4.1 de la LMC
- *Artículo 5.3 (Competencias propias)*: Incorporación del artículo 4.3 de la LMC.
- *Artículo 5.4 (Competencias propias)*: Introducción de una referencia al Título I de la LMC con relación al contenido y forma de ejercer las competencias.
- *Artículo 8 (Encomienda de gestión)*: Introducción de una referencia a la Disposición Adicional Octava de la LMC con relación a la encomienda de gestión a la Comunidad Autónoma.
- *Artículo 14.1 (Elección del Presidente)*: Incorporación del artículo 31 de la LMC
- *Artículo 17 (Comisión de Gobierno)*: Incorporación del artículo 32 de la LMC (Posteriormente modificado por la aprobación de enmiendas).
- *Artículo 20.3 (Sesiones)*: Incorporación del artículo 2.3 de la LMC
- *Artículo 21.1 (Personal – Principios generales)*: Introducción de la referencia al Capítulo II del Título III de la LMC con relación a la estructura y régimen jurídico del personal al servicio de la comarca.
- *Artículo 22.2 (Funcionarios con habilitación de carácter nacional)*: Ampliación de los criterios de clasificación de los puestos de trabajo reservados a funcionarios según el artículo 34 de la LMC.
- *Disposición Adicional Quinta (Competencias de las Diputaciones Provinciales)*: Incorporación de la Disposición Adicional Sexta.1 de la LMC.
- *Disposición Adicional Sexta (Mancomunidades)*: Introducción de referencia al Capítulo III del Título III de la LMC.

Las enmiendas aceptadas en la tramitación en las Cortes de los proyectos de ley de creación de comarcas han sido otra de las causas de modificación del modelo original de anteproyecto de ley. Entre las enmiendas que se han ido incorporando cabe destacar las siguientes:

- *Exposición de motivos*: introducción de la expresión “vínculos territoriales” y la redacción de un párrafo de síntesis comarcal explicativo de dichos vínculos además de los históricos, económicos, culturales, etc.
- *Artículo 6.1 (Asistencia y cooperación con los municipios)*: Sustitución de las expresiones “podrá crear”, “podrá cooperar” y “podrá prestar”, respectivamente por las expresiones “creará”, “cooperará” y “prestará”.
- *Artículo 6.4 (Asistencia y cooperación con los municipios)*: Fomento de los convenios de colaboración con los ayuntamientos para el intercambio de servicios y aplicaciones de gestión administrativa a través de la Red Autónoma de Comunicaciones Institucionales.
- *Artículo 7.2 (Competencias transferidas y delegadas)*: Introducción de la referencia al art. 9.4 de la Ley de Comarcalización de Aragón
- *Artículo 10.3 (Organización comarcal – Organos)*: Reunión de la Comisión Consultiva de Alcaldes dos veces al año.
- *Artículo 10.3 (Organización comarcal – Organos)*: El Presidente de la Comarca además del Consejo, podrá someter cualquier asunto de interés al conocimiento de la Comisión Consultiva de Alcaldes.
- *Artículo 12.1 (Elección y proclamación de los Consejeros)*: Introducción de la expresión “correlativamente”.

- *Artículo 12.3 (Elección y proclamación de los Consejeros)*: Introducción de la expresión “siguiendo el correlativo orden”.
- *Artículo 14.1 (Elección del Presidente)*: Introducción de un nuevo criterio para la elección del Presidente de la Comarca en caso de empate.
- *Artículo 16.1 (Vicepresidentes)*: Limitación del número de Vicepresidentes a un máximo de cuatro.
- *Artículo 17 (Comisión de Gobierno)*: Redacción definitiva de la composición de la Comisión de Gobierno.
- *Artículo 20.1 (Sesiones)*: Aplicación de la normativa de la Ley de Administración Local de Aragón para establecer la periodicidad de las sesiones del Consejo Comarcal.
- *Artículo 21.3 (Personal – Principios generales)*: Introducción de la referencia al artículo 32.2 de la Ley de Comarcalización de Aragón en la selección del personal al servicio de las comarcas.
- *Artículo 22 (Funcionarios con habilitación de carácter nacional)*: Supresión del apartado 3 que hacía referencia al desempeño de las plazas de Secretario o Interventor por funcionarios que sirvieran en algún municipio de la comarca.
- *Artículo 27.1 (Aportaciones municipales y obligatoriedad)*: Utilización de la expresión “habitantes”.
- *Disposición Transitoria Primera (Primera elección de los Consejeros Comarcales y constitución del Consejo Comarcal)*: Introducción de la referencia a la sede de las Cortes de Aragón para la Junta Electoral de Aragón.

Una vez redactados los anteproyectos de ley, que iban incluyendo, conforme avanzaba el proceso, las incidencias antes mencionadas, se procedía a la publicación del anuncio de información pública, por plazo de cuatro meses, en el BOA, previa Orden del titular del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales.

En aplicación del artículo 7.2 de la Ley de Comarcalización de Aragón, el anteproyecto de ley se remitía a todos los ayuntamientos de la delimitación comarcal correspondiente. También se remitía a otras dependencias¹⁵ de la Administración de la Comunidad Autónoma, Diputaciones Provinciales afectadas, mancomunidades de la delimitación comarcal, asociaciones, etc., con el fin de darle la máxima difusión.

15.

- Secretarías Generales Técnicas de todos los Departamentos del Gobierno de Aragón.
- Servicio de Información y Documentación Administrativa.
- Delegaciones territoriales del Gobierno de Aragón (Huesca y Teruel).
- Oficinas Delegadas del Gobierno de Aragón (Tarazona, Ejea de los Caballeros, Calatayud, Jaca, Alcañiz y Calamocha).
- Diputación ó Diputaciones Provinciales implicadas.
- Mancomunidades de la delimitación comarcal
- Asociación Aragonesa de Municipios.
- Federación Aragonesa de Municipios y Provincias.
- Colegio Oficial de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local de la o las provincias implicadas.
- Cátedra de Derecho Administrativo de la Universidad de Zaragoza.
- Decano del Colegio de Abogados.

En cumplimiento del artículo 42 de la Ley 7/1985 Reguladora de las Bases del Régimen Local y coincidiendo con la información pública de las comarcas de La Jacetania, Hoya de Huesca / Plana de Uesca, Los Monegros y Bajo Cinca / Baix Cinca, que agrupan a municipios de las provincias de Huesca y Zaragoza, se solicitó el informe de las dos Diputaciones Provinciales afectadas. En todos los casos la Diputación Provincial de Huesca informó favorablemente, sin que se produjera ningún pronunciamiento expreso por parte de la Diputación Provincial de Zaragoza, por lo que en aplicación del artículo 83.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común se prosiguieron las actuaciones.

A todos los anteproyectos de ley, con excepción de los correspondientes a las Comarcas de Tarazona y el Moncayo, Maestrazgo y Bajo Martín, se presentaron escritos de alegaciones.

Se analizan a continuación las alegaciones presentadas. De entre ellas, las que han girado en torno a solicitudes de cambio de delimitación comarcal, definición de la capitalidad, o modificación de la denominación comarcal, son las que han tenido más incidencia en la modificación posterior de los anteproyectos.

– Alegaciones solicitando incorporación o segregación de municipios a las comarcas: Casi todas las alegaciones presentadas en este sentido han motivado una posterior consulta a los Ayuntamientos afectados que, en función de los resultados obtenidos, ha dado lugar a una modificación de la composición de los municipios que integran cada comarca. En algún caso (Andorra-Sierra de Arcos), esta modificación se ha producido, con posterioridad, en la fase de la tramitación en las Cortes de Aragón del proyecto de ley de creación de la comarca. En el cuadro nº 4 se resumen las alegaciones producidas por este motivo.

– Alegaciones solicitando cambio de denominación de la comarca: No todas fueron incorporadas a los proyectos de ley, solamente las que venían suficientemente respaldadas modificaron el nombre que tenía la delimitación comarcal. Posteriormente en la fase de tramitación en las Cortes de Aragón han prosperado algunas de las denominaciones propuestas que no se recogieron en los proyectos. (Cuadro nº 5).

– Alegaciones acerca de la capitalidad de la comarca: Con diverso éxito, se relacionan en el cuadro nº 6.

– Alegaciones de la Diputación Provincial de Huesca: Esta entidad local ha presentado a todos los anteproyectos de ley de creación de las comarcas de su provincia, un conjunto de alegaciones similares, en defensa de sus intereses como entidad local de ámbito provincial, que no han sido aceptadas. La razón de su falta de inclusión, hay que buscarla, sobre todo, en el mantenimiento de la coherencia en la redacción de los textos legales de todas las comarcas, además de que algunas cuestiones habían quedado ya fijadas en los anteproyectos por proceder de enmiendas aprobadas en las Cortes de Aragón.

– Alegaciones que proponen introducir una referencia al bilingüismo de las comarcas en los anteproyectos de ley: Estas alegaciones se han producido en casi todas las comarcas en las que se produce este fenómeno, (Cuadro nº 7).

Cuadro 4: ALEGACIONES SOBRE CAMBIO DE COMARCA

Comarca	Municipios que solicitan incorporación (Delimitación a la que pertenecen)	Mod.	Municipios que solicitan segregación (Delimitación a la que se quieren incorporar)	Mod.	Consulta
Aranda	Morés (Comunidad de Calatayud)			No	No (*)
Cinca Medio			Fonz (Somontano de Barbastro)	No	Si
Matarraña / Matarranya	Monroyo, Torre de Arcas (Bajo Aragón)	Si	Valdeltormo (Bajo Aragón)	No	Si (**)
Maestrazgo (***)	Bordón, Castellote, Molinos (Bajo Aragón)	No			Si
Bajo Aragón			Bordón, Castellote, Molinos (Matarraña/ Matarranya)	No	Si
Andorra – Sierra de Arcos	Ejulve, Estercuel, Gargallo (Cuencas Mineras)	No		Si	
Ribera Baja del Ebro	Escatrón (Caspé)	Si	Monegrillo (Los Monegros)	Si	Si
Los Monegros	Almudévar (Hoya de Huesca), Farlete, Leciñena, Perdiguera (Zaragoza), Monegrillo (Ribera Baja del Ebro)	Si (exc. Almudévar)			Si
Campo de Daroca			Villar de los Navarros (Campo de Belchite)	Si	Si
Cinco Villas	Ardisa, Puendeluna, Santa Eulalia de Gállego (Hoya de Huesca / Plana de Uesca)	Si			Si
Campo de Cariñena			Muel, Mezalocha	No	Si
Sierra de Albarracín	Gea de Albarracín, Rubiales	Si			Si
Teruel	Camarena de la Sierra	No			Si

(*) La alegación, además de realizarse fuera de plazo, se produjo antes del encuentro del Monasterio de Piedra en los que se acordó realizar las consultas municipales, además su incorporación al Aranda hubiera roto la continuidad territorial de Arándiga y Níguella con la Comunidad de Calatayud.

(**) Sólo se sometió a consulta la solicitud de Monroyo y Torre de Arcas.

(***) No se produjo alegación produjo en periodo de información pública, pero la solicitud de los ayuntamientos dio lugar a consulta.

Cuadro 5: ALEGACIONES SOBRE LA DENOMINACIÓN DE LA COMARCA

Comarca	Denominación Ley 8/1996 de Delimitación Comarcal	Denominación propuesta	Mod.
Valdejalón	Jalón Medio	Valdejalón	Si
Campo de Borja	Campo de Borja	Valle de Huecha	No
Matarraña/ Matarranya	Matarraña	Matarranya	No
Andorra - Sierra de Arcos	Andorra	Andorra - Sierra de Arcos	Si
Campo de Belchite	Campo de Belchite	Aguas Vivas	No
Hoya de Huesca/ Plana de Uesca	Hoya de Huesca	Hoya de Huesca/ Plana de Uesca	No
Sierra de Albarracín	Albarracín	Sierra de Albarracín	No
Comunidad de Teruel	Teruel	Comunidad de Teruel	No
Bajo Aragón-Caspe/ Baix Aragó-Casp	Caspe	Bajo Aragón Caspe Caspe Bajo Aragón Bajo Aragón Zaragoza/ Baix Aragó de Zaragoza Caspe / Bajo Matarraña Bajo Aragón Zaragoza	No

Cuadro 6: ALEGACIONES SOBRE CAPITALIDAD

Comarca	Alegación planteada	Mod.
Gúdar – Javalambre	Se propone Rubielos de Mora como capital cultural	No
Cinco Villas	Se propone una triple capitalidad: Ejea de los Caballeros, capital administrativa; Sos del Rey Católico, turística y cultural y Tauste: agricultura, ganadería y montes/agricultura, ganadería, medio ambiente y fomento, promoción y gestión industrial.	No
Cuencas Mineras	Se propone Montalbán como capital histórico-cultural (solamente histórica en el anteproyecto sometido a información pública)	Si
Sobrabe	Oposición a que Boltaña sea la capital administrativa de la comarca	No
Jiloca	Se propone Monreal del Campo como otra capitalidad de la comarca (cultural)	Si

Cuadro 7: ALEGACIONES SOBRE BILINGÜISMO

Comarca	Alegación planteada	Mod.
Matarraña/ Matarranya	Denominación bilingüe para los nombres de los municipios (Artículos 1 y 2) Protección y desarrollo de la lengua catalana, declarando su cooficialidad junto con el castellano (Artículo 26)	No
La Ribagorza	Reconocimiento del catalán como lengua propia dentro del ámbito territorial de la Mancomunidad de la Ribagorza Oriental, por ser ésta la lengua que de forma habitual utilizan los vecinos de estos municipios.	No
La Litera/ La Llitera	Calificar a la lengua que se menciona en la exposición de motivos como "aragonés oriental"	No
Caspe	Se solicita que se contemple la realidad bilingüe de la comarca	No

El resto de las alegaciones presentadas, cuya referencia e informe se encuentra en la Memoria con la que se acompaña a cada uno de los Proyectos de Ley remitidos a las Cortes de Aragón, ofrecen bastante diversidad habiendo producido muy pocas variaciones en los proyectos de ley. Entre las alegaciones admitidas cabe citar las siguientes:

Cuadro 8: OTRAS ALEGACIONES

Comarca	Alegación planteada
Ribera Baja del Ebro	Suprimir la referencia a los programas de ordenación y promoción de recursos agrarios de montaña, por las características de la comarca (Artículo 5.2)
Sobrarbe	Limitación a un quinto, el número de concejales del mismo municipio que un partido, coalición, federación o agrupación podrá designar como Consejeros Comarcales (Artículo 12.2)
Valdejalón	Se acepta la propuesta de la redacción del artículo 17. Se acepta la propuesta de redacción del primer párrafo de la Disposición Adicional Quinta.

Las variaciones sobre el modelo inicial de anteproyecto de ley no han sido excesivamente determinantes, pero se han producido de manera continuada como consecuencia de la aprobación sucesiva y mantenida de las distintas leyes de creación de comarcas. Esta producción legislativa sostenida, cuyas pequeñas modificaciones era preciso reflejar ya en la fase de redacción de los nuevos anteproyectos de ley, ha ocasionado que los cambios se hayan ido introduciendo, siempre que ha sido posible, en los anteproyectos que se sometían a información pública. Sin embargo, al mediar un periodo mínimo de cuatro meses, entre la primera redacción y el texto que, una vez expuesto al público, se

sometía a la aprobación del Gobierno de Aragón, ha sido necesario insertar, en la última versión de los anteproyectos, los cambios derivados, tanto de las alegaciones presentadas, incluidos los cambios propiciados por los resultados de las consultas de cambio de delimitación comarcal, como de las actualizaciones derivadas de las enmiendas incorporadas a las nuevas leyes. Todas estas incidencias, en el caso de haberse producido, quedaban reflejadas en la exposición de motivos de los proyectos de ley definitivos.

Con posterioridad a la exposición pública de los anteproyectos de ley y una vez recibidos todos los escritos de alegaciones, se procedía a redactar una memoria. Ésta era la base del documento explicativo que acompañaba a los proyectos de ley que eran remitidos a las Cortes de Aragón y cuya parte más destacada era el informe de las alegaciones presentadas al anteproyecto.

Tras la elaboración definitiva de los anteproyectos de ley y una vez informados favorablemente por el Consejo Local de Aragón, conforme al artículo 168¹⁶ de la Ley de Administración Local de Aragón, y sometidos al informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos¹⁷, el Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales los ha elevado a su aprobación por el Gobierno de Aragón convirtiéndose de este modo en proyectos de ley. (Cuadro nº 9).

3. LOS PROYECTOS DE LEY

Cumpliendo con el Reglamento de las Cortes de Aragón, el ejecutivo autonómico ha remitido al parlamento aragonés dichos proyectos acompañados de la correspondiente memoria en la que vienen recogidos todos aquellos aspectos: alegaciones, consultas de cambio de delimitación comarcal, etc., que permiten conocer a los diputados las incidencias habidas durante la tramitación hasta ese momento.

El ritmo vertiginoso con que el ejecutivo autonómico ha trasladado a las Cortes aragonesas estos proyectos de ley, treinta y dos durante el periodo 2000-2003, ha provocado la aprobación simultánea de dos y hasta tres leyes de creación de comarcas en una sesión plenaria.

La tramitación de los proyectos de ley en las Cortes de Aragón está regulada por su Reglamento¹⁸, siendo las fases más importantes la calificación por la Mesa de las Cortes, su publicación en el BOCA, la presentación de enmiendas por los Grupos Parlamentarios, el informe de la Ponencia nombrada por la Comisión Institucional, la emisión del Dictamen de dicha Comisión y finalmente su traslado al Pleno para su debate y aprobación. El Proyecto de Ley de creación de la Comarca del Jiloca es

16. Artículo 168.--Funciones.

El Consejo Local de Aragón emitirá informe sobre los anteproyectos de leyes de la Comunidad Autónoma que afecten a la estructura y organización de la Administración local aragonesa.

17. Artículo 3.3 del Decreto 167/1985, de 19 de diciembre, de la Diputación General de Aragón, por el que se regula la organización y funcionamiento de la Asesoría Jurídica de la Diputación General de Aragón.

18. Título VI. Procedimiento legislativo. Reglamento de las Cortes de 26 de junio de 1997 (BOCA núm. 124, de 30 de junio)

Cuadro 9: EXPOSICIÓN PÚBLICA ANTEPROYECTOS DE LEY

Cod. COMARCA	Viabilidad (Consejo de Gobierno)	Orden Exp. Publica Anteproyecto de Ley	BOE Exp. Publica	Periodo de información pública
1 LA JACETANIA	10/04/2001	18/04/2001	Nº 51- 2/5/01	3/5-3/09/01
2 ALTO GALLEGO	11/07/2000	21/07/2000	Nº 90 – 28/7/00	29/7-29/11/00
3 SOBRARBE	30/04/2002	02/05/2002	Nº 52 – 6/5/02	7/05-7/09/02
4 LA RIBAGORZA	24/04/2001	30/04/2001	Nº 54 – 9/5/01	10/5-10/09/01
5 CINCO VILLAS	05/02/2002	12/02/2002	Nº 23 – 22/2/02	23/02-23/06/02
6 HOYA HUESCA/ PLANA DE UESCA	05/02/2002	12/02/2002	Nº 25 – 27/2/02	28/02-28/06/02
7 SOMONTANO DE BARBASTRO	24/10/2000	27/10/2000	Nº 135 - 8/11/00	9/11-9/3/01
8 CINCA MEDIO	26/07/2000	27/07/2000	Nº 93 – 4/8/00	5/8-5/12/00
9 LA LITERA/LA LLITERA	05/02/2002	12/02/2002	Nº 29 – 8/3/02	9/03-9/07/02
10 LOS MONEGROS	16/01/2001	14/02/2001	Nº 23 – 23/2/01	24/2-24/06/01
11 BAJO CINCA/ BAIX CINCA	06/11/2001	12/11/2001	Nº 135 - 16/11/01	17/11-17/03/02
12 TARAZONA Y EL MONCAYO	11/07/2000	21/07/2000	Nº 90 – 28/7/00	29/7-29/11/00
13 CAMPO DE BORJA	05/12/2000	11/12/2000	Nº 151 - 18/12/00	19/12-19/04/01
14				
15 RIBERA ALTA DEL EBRO	05/12/2000	11/12/2000	Nº 151 - 18/12/00	19/12-19/04/01
14 ARANDA	22/12/1999	09/02/2000	Nº 19 - 14/02/00	15/02-15/06/00
16 VALDEJALON	24/10/2000	02/11/2000	Nº 136 - 10/11/00	11/11-11/3/01
17 ZARAGOZA				
18 RIBERA BAJA DEL EBRO	22/05/2001	29/05/2001	Nº 66 – 6/6/01	7/6-7/10/01
19 BAJO ARAGÓN-CASPE BAIX ARAGÓ - CASP	11/07/2002	15/07/2002	Nº 83 – 17/7/02	18/07 -18/11/02
20 COMUNIDAD DE CALATAYUD	11/07/2000	21/07/2000	Nº 90 – 28/07/00	29/07-29/11/02
21 CAMPO DE CARIÑENA	05/02/2002	12/02/2002	Nº 31 – 13/3/02	14/03-14/07/02
22 CAMPO DE BELCHITE	05/02/2002	12/02/2002	Nº 31 – 13/3/02	14/03-14/07/02
23 BAJO MARTIN	11/07/2002	15/07/2002	Nº 83 – 17/7/02	18/07 -18/11/02
24 CAMPO DE DAROCA	10/04/01	18/04/2001	Nº 53 – 7/5/01	8/5-8/09/01
25 CALAMOCHA	23/07/2002	05/08/2002	Nº 93 – 7/08/02	8/08 - 8/12/02
26 CUENCAS MINERAS	3/07/01 30/04/02	02/05/2002	Nº 52 – 6/5/02	7/05-7/09/02
27 ANDORRA- SIERRA DE ARCOS	19/09/2000	27/11/2001	Nº 147 - 4/12/00	5/12-5/4/01
28 BAJO ARAGON	27/03/2001	02/04/2001	Nº 43 – 11/4/01	12/04-12/08/01
29 COMUNIDAD DE TERUEL	11/07/2002	15/07/2002	Nº 83 – 17/7/02	18/07 -18/11/02
30 MAESTRAZGO	03/10/2000	19/10/2000	Nº 130 - 27/10/00	28/10-28/2/01
31 SIERRA DE ALBARRACIN	05/02/2002	12/02/2002	Nº 31 – 13/3/02	14/03-14/07/02
32 GUDAR-JAVALAMBRE	03/10/2000	19/10/2000	Nº 130 - 27/10/00	28/10-28/2/01
33 MATARRAÑA/ MATARRANYA	03/10/2000	19/10/2000	Nº 130 - 27/10/00	28/10-28/2/01

el único para el que el Gobierno de Aragón ha pedido trámite de urgencia, dada la proximidad de la finalización del periodo parlamentario, a la vez que de la legislación, en el momento de su remisión a las Cortes de Aragón.

Si bien los debates plenarios que han precedido a la aprobación de las leyes de creación de las comarcas han tenido su indudable interés, prácticamente sólo¹⁹ se han producido variaciones al texto original remitido por el Gobierno de Aragón en los trabajos de la Ponencia de la Comisión Institucional reflejados en su Informe. El Dictamen emitido a partir del debate de la Comisión ha venido reproducido de forma casi sistemática lo propuesto en la Ponencia y en los Plenos; salvo dos excepciones, no ha prosperado ninguna de las enmiendas, ni de los votos particulares que se han mantenido para los mismos.

Se han presentado un total de 451 enmiendas a los 32 proyectos de ley de creación de comarcas tramitados. En el cuadro adjunto se resumen algunas de las características de estas enmiendas: grupos parlamentarios que las han presentado, artículos y temas más frecuentes objeto de enmienda, así como el resultado de las mismas.

El Grupo Parlamentario Popular ha sido el que mayor número de enmiendas ha presentado con 246, seguido por el Grupo Parlamentario Chunta Aragonesista con 187. El Grupo del Partido Aragonés, gobernando en coalición con el Partido Socialista, tan sólo ha presentado 18, mientras que el este último grupo no ha presentado ninguna. (Cuadro nº 10).

En cuanto a los artículos o materias que presentan mayor número de enmiendas, las propuestas de modificación de la exposición de motivos totalizan 67, en su gran mayoría presentadas por el Grupo Parlamentario Popular. El preámbulo de las leyes de creación de las comarcas, que presentan una gran similitud en todo el articulado, se ha considerado como el lugar más adecuado del texto legal para exponer los vínculos más representativos que caracterizan a cada comarca. El trabajo realizado por el Grupo Popular ha contribuido, sin duda, a mejorar la redacción del texto de los proyectos de ley, habiéndose admitido 46 de sus propuestas, siendo objeto de enmiendas transaccionales trece más y rechazadas tan sólo cuatro de ellas.

La denominación bilingüe de los municipios, en las comarcas que presentan esta peculiaridad, con 65 propuestas admitidas en su totalidad, es el siguiente aspecto más enmendado. La posibilidad de adoptar una denominación bilingüe para los municipios viene recogida en la Ley de Administración Local de Aragón²⁰. Sin embargo, en ningún caso, su aparición en las leyes de creación de las comarcas, se considera que confiere un carácter oficial a la misma que está sujeta al procedimiento establecido en la Ley de Administración Local de Aragón y en el

19. Hay que contabilizar, como se verá más adelante, algunas pequeñas modificaciones surgidas tanto en el debate de la Comisión Institucional como en el Pleno.

20. Artículo 23. Denominación.

La denominación de los municipios será en lengua castellana o en la tradicional de su toponimia. No obstante, en aquellas zonas del territorio aragonés en que esté generalizado el uso de otra lengua o modalidad lingüística, el Gobierno de Aragón autorizará, previa solicitud fundada, también la utilización conjunta de la denominación en dicha lengua.

Cuadro 10: ENMIENDAS PRESENTADAS (totales y artículos más enmendados)

COMARCA	TOTAL	PSOE	PAR	PP	CHA	Denominación Art. 1 Art. 2	Disposición Adicional 3ª Art. 6 RACI	Art. 13.2 (PP)	Art. 17 Comisión Gobierno Consejo Comarcal	Art. 20.1 Periodicidad vecinos x habitantes	Art. 27.1 ciudadanos o	Disposición Adicional quinta Junta Electoral Cortes	Disposición Transitoria Primera	Municipios bilingües (CHA)	Correcciones formales	Exposición de motivos
01. LA JACETANIA	11			7	4		1	1		1		1			3	4
02. ALTO GÁLLEGO	33			20	13		1	1	1		1	1			1	1
03. SOBRARBE	14			6	8		1	1	1			1		6	2	2
04. LA RIBAGORZA	28		7	7	14	1	1	1	1			1		12	1	3
05. CINCO VILLAS	12			10	2	2	1	1	1			1		1	1	2
06. HOYA DE HUESCA PLANA DE UESCA	21			7	14	2	1	1	1			1		11	2	2
07. SOMONTANO DE BARBASTRO	11			7	4		1	1		1	1	1	1		1	1
08. CINCA MEDIO	10			7	3		1	1	1	1	1	1		1	1	
09. LA LITERA / LA LLITERA	16			8	8	2	1	1	1			1		6	1	3
10. LOS MONEGROS	12		3	7	2		1	1	1	1		1			1	2
11. BAJO CINCA / BAIX CINCA	12			6	6		1	1	1	1		1		4	1	2
12. TARAZONA Y EL MONCAYO	32			19	13		1	1	1	1	1	1			0	2
13. CAMPO DE BORJA	13			10	3		1	1	1	1	1	1	1		0	5
14. ARANDA	17			5	12			1			1			7	1	
15. RIBERA ALTA DEL EBRO	11			9	2		1	1	1	1	1	1	1		0	4
16. VALDEJALÓN	15			13	2	1	1	1	1	1	1	1	1		0	2
18. RIBERA BAJA DEL EBRO	7			7			1	1	1			1			0	1
19. BAJO ARAGÓN – CASPE BAIX ARAGÓ - CASP	10			6	4	2		1				1		3	0	3
20. COMUNIDAD DE CALATAYUD	26			10	16			1		1		1	1		6	3
21. CAMPO DE CARINENA	10			8	2	1	1	1	1			1			2	3
22. CAMPO DE BELCHITE	8			7	1		1	1	1			1			2	2
23. BAJO MARTÍN	4			4		1		1				1			0	1
24. CAMPO DE DAROCA	3				3							1			2	0
25. CALAMOCHA	7			7				1				1			0	5
26. CUENCAS MINERAS	7			5	2		1	1	1			1			2	1
27. ANDORRA - SIERRA DE ARCOS	16		3	8	5	4	1	1	1	1		1			2	4
28. BAJO ARAGÓN	20		4	4	12	6	1	1	1		1		6	2	1	
29. COMUNIDAD DE TERUEL	5			4	1	2		1				1			0	1
30. MAESTRAZGO	11			8	3		1	1		2	1	1		3	2	
31. SIERRA DE ALBARRACÍN	9			7	2	1	1	1	1			1			4	0
32. GÚDAR - JAVALAMBRE	11			7	4		1	1	1	1	1	1	1		1	2
33. MATARRANA / MATARRANYA	29		1	6	22	3	1	1		1	2	1	1	16	2	1
TOTAL	451		18	246	187	29	13	31	19	13	12	32	9	65	50	67

Reglamento de Territorio y Población de las Entidades Locales de Aragón. (Cuadro nº 11).

También es reseñable el grupo de 50 enmiendas relativas a correcciones formales que han sido admitidas en su totalidad y en las que el Grupo Parlamentario Chunta Aragonesista ha tenido un destacado protagonismo. Se cuentan entre estas enmiendas, las que sugerían eliminar las comillas utilizadas para remarcar la denominación de las comarcas. La intención de su inclusión en el texto original era dejar bien claro cual era la denominación exacta de la comarca con independencia de su utilización en la expresión “comarca de ...”, que se comenta más ampliamente en otro apartado²¹ de este capítulo.

Entre el resto de las enmiendas, hay tres de ellas que el Grupo Parlamentario Popular ha presentado prácticamente a todos los proyectos de ley. La primera se refiere a incluir en la Disposición Adicional Quinta²² el plazo de un año para que las comarcas puedan asumir la gestión en sus ámbitos territoriales de los Planes Provinciales de Obras y Servicios. Esta enmienda del Partido Popular, de la cual presentó una primera redacción al Proyecto de Ley del Aranda, en la que no se mencionaban plazos, y que dio lugar a una enmienda transaccional que ha quedado reflejada en todas las leyes posteriores, ha sido apoyada por Chunta Aragonesista desde el segundo proyecto de ley tramitado, el del Alto Gállego, rechazando de forma continuada, el Partido Socialista y el Partido Aragonés, introducir plazos en esta cuestión. Este tema además fue objeto de una proposición no de ley del Partido Popular que tampoco prosperó²³.

La segunda enmienda que también se ha rechazado sistemáticamente, en este caso por todos los demás grupos políticos, es la referente a eliminar la posibilidad de que los Consejeros Comarcales puedan tener algún tipo de dedicación exclusiva o especial por razón de sus cargos que esté remunerada. Finalmente, la introducción de una referencia al fomento de convenios de colaboración entre los ayuntamientos para mejorar la gestión administrativa a través de la Red Autónoma de Comunicaciones Institucionales (R.A.C.I.) fue otro de los empeños del Partido Popular. En los primeros proyectos de ley, la enmienda proponía introducir un apartado más en la Disposición Adicional Tercera hasta que, mediante la redacción de una enmienda transaccional, aprobada en los Plenos de aprobación de las leyes de creación de las Comarcas de Somontano de Barbastro y del Cinca Medio, quedó definitivamente reflejada como apartado 4 del artículo 6. El Gobierno de Aragón, sin embargo, mantuvo la redacción original de este artículo hasta el último grupo de proyectos de ley enviado a las Cortes, en los que ya asumió también el texto aprobado por las Cortes de Aragón.

21. Apartado 7. La Modificación de la Ley 8/1996 de Delimitación Comarcal de Aragón.

22. Quinta.-Transferencia del Plan provincial de obras y servicios.

23. El Gobierno de Aragón impulsará el proceso de transferencias en el contexto de las Comisiones mixtas creadas al efecto, a fin de que la Comarca de..... pueda asumir la gestión del Plan Provincial de obras y servicios de la Diputación Provincial de..... en su ámbito territorial y en la cuantía económica porcentual correspondiente.

Proposición no de ley núm. 203/01 sobre las transferencias por las Diputaciones Provinciales de los planes de obras y servicios. Diario de Sesiones de las Cortes de Aragón. Número 62 – 20 y 21 de marzo de 2002.

Cuadro 11: DENOMINACIONES MUNICIPALES BILINGÜES

Cod.	COMARCA	Denominación castellana	Otra denominación (catalán / aragonés)
03	SOBRARBE	Aínsa-Sobrarbe La Fueva Gistán Labuerda El Pueyo de Araguás San Juan de Plan	L' Aínsa-Sobrarbe A Fueba Chistén A Buerda O Pueyo d' Araguás San Chuan de Plan
04	LA RIBAGORZA	Arén Benabarre Benasque Castejón de Sos Estopiñán del Castillo Laspaúles Monesma y Cajigar Montanuy Puente de Montañana Tolva Viacamp y Litera Villanoba	Areny de Noguera Benavarrí Benás Castilló de Sos Estopanya Laspaúls Monesna i Caixigar Montanui Pont de Montanyana Tolba Viacamp i Lliterà Billanoba
06	HOYA DE HUESCA PLANA DE UESCA	Alcalá del Obispo Almudévar Banastas Casbas de Huesca Huesca Loarre Loscorrales Murillo de Gállego Siétamo Santa Eulalia de Gállego Vicién	Alcalá d'o Bispe Almudebar Banastars Casbas de Uesca Uesca Lobarre Os Corrales Morillo de Galligo Sietemo Santolaria de Galligo Bizién
09	LA LITERA / LA LLITERA	Alcampell Altorración Baldellou Castillonroy Tamarite de Litera Vencillón	el Campell el Torricó Valdellou Castellonroi Tamarit de Llitera Vensilló
11	BAJO CINCA / BAIX CINCA	Mequinzena Torrente de Cinca Velilla de Cinca Zaidín	Mequinensa Torrent de Cinca Vil·lella de Cinca Saidí
19	BAJO ARAGÓN – CASPE BAIX ARAGÓ - CASP	Fabara Fayón Nonaspe	Favara Faió Nonasp
28	BAJO ARAGÓN	Aguaviva Belmonte de San José La Cañada de Verich La Codoñera La Ginebrosa Torrevieilla	Aiguaviva de Bergantes Bellmunt de Mesquí la Canyada de Beric la Codonyera la Ginebrosa Torre de Vilella
33	MATARRAÑA / MATARRANYA	Arens de Lledó Beceite Calaceite Cretas Fórnoles La Fresneda Fuentespalda Mazaleón Monroyo Peñarroya de Tastavins Ráfales Torre de Arcas Torre del Compte Valdeltormo Valderrobres Valjunquera	Arenys de Lledó Beseit Calaceit Queretes Fórnoles La Freixneda Fontdespatla Massalió Montroig Pena-roja de Tastavins Ráfels Torredarques La Torre del Compte La Vall del Tormo Vall de Roures Valljunquera

La modificación de los proyectos de ley que redactaba el Gobierno de Aragón como consecuencia de la aprobación de las enmiendas presentadas ha sido también una constante. Sin embargo, la diferencia entre el ritmo de remisión de proyectos con el de aprobación de los mismos, ha ocasionado que, en ocasiones, no se hayan recogido en los proyectos las modificaciones que, a través de enmiendas, se producían en los textos definitivos aprobados como ley. Esta circunstancia obligaba a que los Grupos Parlamentarios debían volver a enmendar la misma cuestión en todos aquellos proyectos de ley que ya habían tenido su entrada en el parlamento, sin que existiera la posibilidad de que el Gobierno modificase los proyectos de ley. Esta situación ha producido un número no desdeñable de enmiendas que de otro modo podrían haberse evitado. Por esta misma razón, también se observa una diferencia entre el número de enmiendas presentadas a los primeros proyectos de ley con respecto de los últimos, si obviamos el incremento del número de enmiendas que provocaban circunstancialmente las comarcas con denominaciones municipales bilingües.

Entre las enmiendas, a veces recurrentes, que se han incorporado finalmente a los proyectos de ley cabe destacar las siguientes:

a) Enmiendas al artículo 5 (Competencias propias). Se produjeron en los primeros proyectos de ley para fijar cuales eran las materias competenciales que podrían ejercer las comarcas, también hubo enmiendas a este artículo para adaptar los proyectos de ley a la nueva Ley de Medidas de Comarcalización.

b) Enmiendas al artículo 6 (Asistencia y cooperación con los municipios). Los cambios consistieron en sustituir las expresiones “podrá crear”, “podrá cooperar” y “podrá prestar”, respectivamente por “creará”, “cooperará” y “prestará” que son mucho más imperativas con respecto a la asistencia y cooperación con los municipios de la comarca que las inicialmente contempladas. A pesar del criterio uniforme que finalmente se impuso en esta cuestión, en la Ley de creación del Cinca Medio hubo un olvido en esta cuestión y aparece con las expresiones iniciales. En la Ley de creación de Tarazona y el Moncayo, hubo una enmienda transaccional y la expresión finalmente utilizada en la ley es “deberá crear”, “deberá cooperar” y “deberá prestar”. Por último, en los proyectos de ley de La Ribagorza y Los Monegros se olvidaron los cambios introducidos, teniendo que ser el Partido Aragonés quién presentase las enmiendas para subsanarlos.

c) Enmiendas al artículo 17 (Comisión de Gobierno). En este artículo hay una evolución paulatina, en ocasiones meramente formal, hasta la formulación definitiva a la que se ha llegado en los últimos proyectos de ley. En la primera ley, la del Aranda, no se limitaba cual podía ser el número de miembros de la Comisión de Gobierno, extremo que se fijó en un tercio de los miembros del Consejo Comarcal en la segunda ley, la de la Comunidad de Calatayud. En las siguientes, se matizó que los Vicepresidentes también formaban parte de la Comisión de Gobierno e incluidos dentro de dicho tercio. Con la publicación de la Ley de Medidas de Comarcalización, se otorgó al Presidente de la comarca el fijar, con la limitación del tercio mencionado, el número definitivo de miembros de la Comisión de

Gobierno. Este hecho no quedó recogido en las leyes comarcales hasta que no le llegó el turno a la de Campo de Daroca, que ya se había remitido a las Cortes adaptada a la nueva Ley de Medidas. Posteriormente, aun sufrió una nueva remodelación formal, cuya redacción poco afortunada²⁴ en el caso de la Ley de creación de la Comarca del Bajo Cinca / Baix Cinca, quedó mejorada en leyes posteriores e incorporada a los últimos proyectos de ley remitidos a las Cortes de Aragón.

d) Enmiendas al artículo 20 (Sesiones). En la redacción definitiva de este artículo han prevalecido las enmiendas presentadas por Chunta Aragonesista, en el sentido de aplicar lo previsto en el artículo 23.1 de la Ley de Comarcalización de Aragón, en concordancia con el artículo 115.1 de la Ley de Administración Local de Aragón. En este artículo, se establece la periodicidad de las sesiones ordinarias de los plenos en función del número de habitantes del municipio. Para fijar la periodicidad de los plenos ordinarios de los Consejos Comarcales se ha utilizado el número de habitantes de las comarcas en lugar de los habitantes de los municipios. Con el fin de establecer un mayor margen para la autoorganización de las comarcas con respecto a este tema, se incluyó el Artículo 33 de la Ley de Medidas de Comarcalización, en el que se establecía como mínimo la celebración de una sesión ordinaria cada tres meses y se dejaba a los Consejos Comarcales que reglamentariamente pudieran incrementar la frecuencia. A pesar de ello, la instauración de una mayor frecuencia en las leyes comarcales posteriores ha fijado, por ley, un aspecto organizativo que podría haberse establecido en el Reglamento Orgánico de cada comarca.

e) Enmiendas al artículo 27 (Aportaciones municipales y obligatoriedad). En el proyecto de ley del Aranda se utilizó la palabra ciudadanos para referirse a las personas que formaban parte de los municipios. El Grupo Parlamentario Chunta Aragonesista, aun reconociendo que dicho término era más interesante políticamente, propuso, con éxito, su sustitución por el de habitantes en los proyectos de ley inmediatamente posteriores. A la vista de esta enmienda, en la redacción de los proyectos de ley se quiso hilar más fino y se introdujo el término “vecinos”, ya que según el artículo 20.1 de la Ley de Administración Local de Aragón, es el conjunto de “vecinos” quienes constituyen la población del municipio, definiendo con precisión el significado²⁵ de este término en el artículo 20.2 de la citada ley. Ante esta nueva redacción, fue el Grupo Parlamentario Popular, apoyado en dos ocasiones por Chunta Aragonesista, quién de nuevo reiteró, como mejor, la utilización de la expresión “habitantes” en la redacción de este artículo. Las razones esgrimidas fueron que el término “veci-

24. La Comisión de Gobierno estará integrada por el Presidente y un número de Consejeros determinado por el Presidente, pero no superior a un tercio del número legal. El número de miembros de la Comisión de Gobierno será determinado por el Presidente, quien los nombrará y separará libremente, dando cuenta al Consejo.

25. Son vecinos de un municipio las personas que, residiendo habitualmente en el mismo, se encuentran inscritos en el padrón municipal.

nos” podía inducir a error en el contexto histórico-demográfico de Aragón. El resto de proyectos de ley se enviaron a las Cortes de Aragón con la palabra “habitantes”.

f) *Enmiendas a la Disposición Transitoria Primera (Primera elección de los Consejeros Comarcales y constitución del Consejo Comarcal)*. El Grupo Parlamentario Popular insistió con sus enmiendas en que quedase reflejado en las leyes, de forma explícita²⁶, que las actuaciones de la Junta Electoral de Aragón para la primera elección de los Consejeros Comarcales tendría lugar en la sede de las Cortes de Aragón. Este matiz se incluyó en los proyectos de ley a partir de La Jacetania.

Como ya antes se ha hecho mención, hubo cuestiones que, a pesar de ser reclamadas durante la información pública de los anteproyectos de ley, el Gobierno de Aragón consideró más adecuado que fuera en las Cortes de Aragón donde, en el caso de que fueran reiteradas a través de las correspondientes enmiendas, se adoptasen las decisiones que finalmente iban a quedar reflejadas en las leyes. Componen este grupo de enmiendas las relativas a la denominación de la comarca, la agregación o segregación de municipios y la capitalidad.

La Comarca de Matarrña / Matarranya fue la primera que, a través de sendas enmiendas de Chunta Aragonesista y del Partido Aragonés, reflejó en su nombre las peculiaridades lingüísticas de su territorio. También la Hoya de Huesca, debido a una enmienda de Chunta Aragonesista, se ha convertido en Hoya de Huesca / Plana de Uesca, introduciendo por primera vez la lengua aragonesa, con rango de ley, en una denominación oficial. En el caso de La Litera, el proyecto de ley recogía ya la denominación bilingüe La Litera / La Llitera, sin embargo en la enmienda presentada por Chunta Aragonesista se expresaba en minúscula el artículo que acompaña a la denominación catalana - “la Llitera” -, indicando de esta manera que no formaba parte del nombre propio como en castellano. Tal vez lo adecuado para evitar esa confusión hubiera sido proponer la expresión “La Litera / Llitera” para la denominación de la comarca, ya que, aunque en el resto de la ley se ha respetado la enmienda anterior, en el título de la ley que se publicó en el BOA, aunque no así en el BOCA, aparece como Ley de creación de la Comarca de La Litera / La Llitera.

El Partido Popular también consiguió con una enmienda cambiar el nombre de la Comarca de Albarracín por el de Comarca de la Sierra de Albarracín, denominación que la Comunidad de Albarracín ya había presentado como alegación, aunque fuera de plazo, al anteproyecto de ley. De este mismo partido, no prosperó una enmienda que proponía añadir el término “Medio” a Valdejalón, argumentando la matización geográfica, en que, al valle del río Jalón, también pertenecían otras comarcas. Tampoco salió adelante la que sólo denominaba en castellano a la Comarca de La Litera.

26. No hace más que recoger lo estipulado en el artículo 7.6 de la Ley 2/1987, de 16 de febrero, Electoral de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Chunta Aragonesista presentó una enmienda para cambiar Teruel por Comunidad de Teruel en el proyecto de ley de creación de esta comarca. Las razones que aducía este grupo parlamentario eran las de coherencia con todas las anteriores leyes de creación de comarcas, en las que siempre se habían buscado denominaciones más genéricas, de modo que no coincidieran exactamente con la de su capital. Además, la denominación que se proponía se fundamentaba en razones históricas. Tras no prosperar la enmienda en la fase de Ponencia, fue admitida posteriormente en Comisión quedando ratificada por el Pleno la nueva denominación de la comarca turolense.

Tal vez, donde más controversia se ha generado, a raíz de la denominación, ha sido en Caspe. La comarca, que contaba ya con los antecedentes de las alegaciones presentadas a su anteproyecto de ley²⁷, ha recibido sendas enmiendas del G.P. Popular, que proponía “Bajo Aragón zaragozano – Caspe”, y del G.P. Chunta Aragonesista cuya opción era, atendiendo también al carácter bilingüe de la comarca, la de “Bajo Aragón – Caspe / Baix Aragó – Casp”. En el Informe de la Ponencia no se admitió ninguna de las dos, siendo la Comisión Institucional la que definitivamente ha dejado zanjada esta cuestión asumiendo la denominación de Bajo Aragón – Caspe / Baix Aragó – Casp ratificada por el Pleno.

Los cambios de delimitación comarcal también han tenido eco en la tramitación de los proyectos de ley en las Cortes de Aragón. El primer proyecto de ley que se vio afectado fue el de creación de la comarca de Maestrazgo. En esta comarca, se había realizado la consulta sobre el cambio de delimitación comarcal solicitado por los ayuntamientos de Bordón, Castellote y Molinos. El resultado obtenido decidió al Gobierno de Aragón a tramitar el proyecto de ley manteniendo la delimitación que venía reflejada en la Ley de Delimitación Comarcal. Transcurrido el plazo para presentar enmiendas sin que se produjera ninguna sobre esta cuestión, tuvo que ser la Ponencia, amparada en el artículo 129.5 del Reglamento de las Cortes de Aragón, la que por unanimidad introdujo la incorporación definitiva de estos municipios a la comarca.

Dado que el citado artículo requiere de la unanimidad de los miembros de la Ponencia para introducir una nueva enmienda fuera de plazo, en los siguientes proyectos de ley las enmiendas se presentaron en plazo. Así sucedió en los casos de la Comarca del Bajo Aragón y de Andorra-Sierra de Arcos. En el primer caso los grupos parlamentarios del Partido Aragonés y Chunta Aragonesista solicitaron la exclusión de los municipios de Bordón, Castellote y Molinos porque ya se habían incluido en la Ley de Maestrazgo. En el segundo ambos grupos pidieron también la inclusión de Ejulve, Estercuel y Gargallo, que no habían sido incluidos en el proyecto de ley por el Gobierno de Aragón.

Las enmiendas del Partido Popular en esta cuestión no han tenido tanta fortuna. Cuando se tramitó el proyecto de ley de Cinco Villas presentó una enmienda para suprimir los municipios de Ardisa y Santa Eulalia de Gállego, alegando

27. Ver página 108. Alegaciones al anteproyecto de ley de creación de la comarca de Caspe.

la falta de continuidad territorial exigida por la Ley de Administración Local de Aragón. En el texto del proyecto se habían incluido en esta comarca a estos dos municipios junto con el de Puendeluna, originalmente en Hoya de Huesca. Repasando el Informe de la Ponencia, consta que se elaboró una enmienda transaccional de modo que Santa Eulalia de Gállego retornaba a Hoya de Huesca, a petición propia, mientras que Ardisa quedaba en Cinco Villas. La cuestión de la discontinuidad territorial que se suscitó en este caso, se basaba en que un enclave municipal de Murillo de Gállego, perteneciente a Hoya de Huesca, quedaba inmerso en la nueva Comarca de Cinco Villas. Los ponentes interpretaron el artículo 75.2²⁸ de la Ley de Administración Local de Aragón en el sentido de que el territorio municipal en el que se encontraba la capitalidad, y no un enclave, era quien debía de mantener dicha continuidad.

Otras comarcas en la que el Grupo Parlamentario Popular ha defendido enmiendas de cambio de delimitación comarcal han sido las de Campo de Cariñena y Teruel. Las solicitudes de Muel y Mezalocha de quedar excluidos de la Comarca de Campo de Cariñena, defendidas por el Partido Popular y puestas de manifiesto, en los aledaños de las Cortes, por los habitantes de estos municipios el mismo día en que se aprobó la ley de creación de la comarca, no prosperaron, como tampoco lo ha hecho la enmienda que solicitaba la inclusión de Camarena de la Sierra en la Comarca de Teruel. La oposición del Consejo Comarcal de Gúdar-Javalambre, así como la de otros municipios de esta comarca, ha sustentado la posición del resto de grupos parlamentarios en esta cuestión.

También el tema de la capitalidad ha sido objeto de enmiendas. Estas han surgido con motivo de la doble capitalidad de algunas comarcas. Chunta Aragonesista propuso modificar la expresión “capitalidad histórico-cultural”, referida a Calaceite, en la Comarca del Matarraña / Matarranya, por la de “capitalidad históricocultural” o “capitalidad histórica y cultural”. Finalmente una enmienda transaccional dejó la expresión final en “capitalidad cultural”, significando, tal vez, que Valderrobres, capital administrativa de la comarca, tiene connotaciones de carácter histórico tan relevantes como Calaceite.

En la Comarca de La Ribagorza, fue el Partido Aragonés, el que a través de su enmienda quiso dotar de contenido a cada una de las sedes comarcales, asignando la Gerencia de la comarca a Graus, la capital administrativa, y el Consejo Consultivo de Alcaldes a Benabarre, capital histórico-cultural. Al producirse empate en la votación de la enmienda en la Ponencia fue rechazada. La enmienda, que se mantuvo para el Pleno, fue objeto de transacción, quedando finalmente el texto original del proyecto de ley pero figurando Benabarre, tan sólo, como capital cultural.

Un resultado similar se ha producido con Albalate del Arzobispo (Bajo Martín). En el proyecto de ley, figuraba esta población como “capitalidad histórico-cultural”, y merced a una enmienda, en este caso del Partido Popular, ha quedado definitivamente como “capitalidad cultural”.

28. En todo caso, la comarca deberá tener continuidad territorial.

La propuesta del Partido Popular para la Comarca de Cinco Villas en la que figuraba una triple capitalidad comarcal cuya sede administrativa radicaba en Ejea de los Caballeros, la cultural en Sos del Rey Católico, y en Tauste, la agropecuaria, se encontró con la oposición del resto de los grupos políticos que mantuvieron el texto original del proyecto de ley con una única capitalidad en Ejea de los Caballeros. Los textos enviados por el Gobierno de Aragón han tenido otras modificaciones puntuales a su paso por las Cortes de Aragón, que fueron incorporadas, casi automáticamente, a los proyectos que se tramitaron posteriormente. Entre estas modificaciones cabe citar las siguientes:

- La sustitución de la expresión “Diputación General de Aragón” por “Gobierno de Aragón” (Enmienda del G.P. Popular al Proyecto de Ley de creación de la Comarca del Aranda).
- La introducción en el artículo 7.2 de la referencia al artículo 9.4 de la Ley de Comarcalización en relación a las competencias transferidas y delegadas a la comarca (Enmienda del G.P. Chunta Aragonesista al Proyecto de Ley de creación de la Comarca del Aranda).
- Facultar al Presidente de la Comarca para introducir cuestiones a debatir en el seno de la Comisión Consultiva de Alcaldes (Enmiendas del G.P. Popular a los Proyectos de Ley de creación de las comarcas de la Comunidad de Calatayud, Alto Gállego y Tarazona y el Moncayo).
- La limitación a un quinto del número concejales de un municipio que un partido, coalición, federación o agrupación puede proponer como Consejeros Comarcales (Enmiendas del G.P. Popular y del G.P. Chunta Aragonesista al Proyecto de Ley de creación de la comarca de Somontano de Barbastro). Este límite aparece sólo en esta comarca, la regla general en el resto de las comarcas es un tercio.
- La introducción, en el artículo 14.1, de más supuestos para decidir, en caso de empate, la elección del Presidente de la comarca (Enmiendas del G.P. Popular a los Proyectos de Ley de creación de las comarcas de la Comunidad de Calatayud, Alto Gállego, Tarazona y el Moncayo y Valdejalón).
- El establecimiento, con un máximo de cuatro, del número de Vicepresidentes de la comarca (Enmiendas del G.P. Chunta Aragonesista al Artículo 16.1 de los Proyectos de Ley de creación de las Comarcas de Campo de Borja, Gúdar – Javalambre, Cinca Medio y Somontano de Barbastro). En las cuatro primeras leyes el número de Vicepresidentes contemplados fue de tres.
- La introducción de la referencia al artículo 32.2 de la Ley de Comarcalización con relación a la selección del personal de las comarcas. (Enmienda del G.P. Chunta Aragonesista al Artículo 21.3 del Proyecto de Ley de creación de la Comarca del Aranda).
- Establecer la obligación de solicitar la clasificación de las plazas comarcales de funcionarios de habilitación de carácter nacional al Gobierno de Aragón y cubrir las por el procedimiento de concurso de méritos (Enmienda del G.P. Popular al Artículo 22.2 del Proyecto de Ley de creación de la Comarca del Aranda y del G.P. Chunta Aragonesista al Artículo 22.2 del Proyecto de Ley de creación de la Comarca de Valdejalón).

- La supresión del apartado 3 del Artículo 23 (Enmiendas del G.P. Popular a los Proyectos de Ley de creación de las comarcas de la Comunidad de Calatayud, Alto Gállego y Tarazona y el Moncayo).
- La introducción, en una Disposición Adicional Séptima, de la promoción y el apoyo de las lenguas propias, por parte del Consejo Comarcal, cuando así sea solicitado por los ayuntamientos de los territorios afectados (Enmienda de adición del G.P. del Partido Aragonés al Proyecto de Ley de creación de la Comarca de La Ribagorza). Esta Disposición Adicional aparece sólo en esta comarca.
- La sustitución (en la Comarca del Cinca Medio) del Secretario del Ayuntamiento de la capital de la comarca por el Secretario de la Mancomunidad en la Disposición Transitoria Primera para la primera constitución del Consejo Comarcal. (Enmienda del G.P. del Partido Aragonés al Proyecto de Ley de creación de la Comarca del Cinca Medio).

No sólo se presentaron enmiendas en el periodo establecido tras la publicación en el Boletín Oficial de las Cortes de Aragón (BOCA). En la fase de Ponencia, al amparo del artículo 129.5 del Reglamento de las Cortes de Aragón, en la Comisión Institucional y hasta en algún Pleno, ocasionalmente, se han introducido también modificaciones al texto remitido por el ejecutivo aragonés.

La aplicación del artículo 129.5 del Reglamento de las Cortes en el que se requiere la unanimidad de todos los ponentes se ha utilizado con distintas finalidades. La primera de ellas fue para modificar la fecha de entrada en vigor de tres leyes: Comunidad de Calatayud, Alto Gállego y Tarazona y el Moncayo. La Disposición Transitoria Primera de las leyes da un plazo de un mes a la Junta Electoral de Aragón, después de su entrada en vigor, para la elección de los Consejeros Comarcales y, dado que los Plenos de aprobación de estas leyes se celebraron en el mes de junio, la proximidad del periodo estival se consideró poco propicia para iniciar un procedimiento en el que debían ser convocados todos los concejales de cada una de las comarcas a la sede de las Cortes de Aragón.

Otro asunto que mereció la aplicación del artículo 129.5 fue la modificación del plazo que inicialmente se había fijado en las leyes para la constitución de los primeros Consejos Comarcales. La Ley de Comarcalización de Aragón fija para ello el primer día hábil después de transcurridos quince días naturales, contados a partir del día siguiente al acto de proclamación de los miembros electos. Las primeras leyes de creación de las comarcas habían variado ligeramente este plazo fijando la constitución del primer Consejo Comarcal, el decimoquinto día hábil posterior al acto de proclamación de los miembros electos, dejándolo indirectamente en manos de la Junta Electoral de Aragón. La celebración de este acontecimiento, histórico para comarca, tenía además unas connotaciones protocolarias que la rigidez de la ley hacía difícil compatibilizar, máxime cuando además se comenzó a dar la circunstancia de tener que constituir dos Consejos Comarcales en un mismo día, lo que ocurrió con las Comarcas del Alto Gállego y Tarazona y el Moncayo. Con el fin de evitar estas situaciones y dado que se había agotado el periodo de enmiendas para los proyectos de ley en tramitación, la

Ponencia modificó la Disposición Transitoria Primera, a partir de la tramitación de la Comarca de Campo de Borja, introduciendo la flexibilidad de poder realizar la constitución del primer Consejo Comarcal dentro del mes siguiente a la proclamación de sus miembros electos. A pesar de ello, y coincidiendo con la pausa parlamentaria del mes de enero, la Ponencia olvidó modificar algunos proyectos que había dejado pendientes para el nuevo año y volvió a darse la circunstancia de tener que constituir el Consejo Comarcal el mismo día en las Comarcas de Somontano de Barbastro y Cinca Medio.

La aprobación de la Ley de Medidas de Comarcalización, en diciembre de 2001, implicaba necesariamente la introducción de algunos cambios en las leyes de creación de comarcas. En ese momento estaban en tramitación parlamentaria diez proyectos de ley de creación de comarcas, para seis de los cuales ya había expirado el plazo de presentación de enmiendas. La actuación de la Ponencia con respecto a la adecuación de estos seis proyectos a la nueva Ley de Medidas fue bastante limitada y se redujo, aplicando el artículo 129.5 del Reglamento, a reproducir en el artículo 5 de los proyectos, el contenido de los apartados 1 y 2 del artículo 4 de la Ley de Medidas de Comarcalización. A partir de la tramitación del Proyecto de Ley de la Comarca de Andorra-Sierra de Arcos, esta modificación ya se realizó a través de las enmiendas del Grupo Parlamentario Popular.

La tramitación del Proyecto de Ley de creación de la Comarca de Maestrazgo, en el que el Gobierno de Aragón había mantenido la misma composición municipal que en la Ley de Delimitación Comarcal, a pesar de la solicitud de los Ayuntamientos de Bordón, Castellote y Molinos, también provocó que la Ponencia, por unanimidad y sin que se hubiera producido una enmienda previa, introdujera la inclusión de estos municipios en el artículo 1 de la Ley de creación de la Comarca.

Otra intervención de la Ponencia, haciendo uso del artículo 129.5 del Reglamento, fue en la tramitación del Proyecto de Ley de creación de Campo de Daroca. En esta ocasión fue al Grupo Parlamentario Popular al que se le pasó por alto el periodo de enmiendas. La Ponencia, por unanimidad, accedió a admitir en el texto, lo que en anteriores ocasiones constituían las enmiendas de este Grupo y que normalmente venían siendo aceptadas: la relativa al artículo 17 y una mejor redacción de la Exposición de motivos. También se incluyó la referencia, en el artículo 6, a la Red Aragonesa de Comunicaciones Institucionales, incorporada a las leyes desde la Comarca de Somontano de Barbastro.

Una rectificación formal a la exposición de motivos del proyecto de ley de Campo de Borja, la supresión de un párrafo también de la exposición de motivos en la Comarca de Valdejalón y la introducción de la expresión “correlativamente” al artículo 12 en los proyectos de ley de Campo de Borja, Ribera Alta del Ebro y Gúdar-Javalambre, son otras de las aportaciones de la Ponencia a los textos remitidos por el Gobierno de Aragón.

Como regla general, el Informe que redactaba la Ponencia no ha sufrido ninguna modificación en la Comisión Institucional cuyo Dictamen coincide con dicho Informe. A pesar de ello hay que resaltar cuatro excepciones:

- La primera fue la introducción de una fecha concreta para la entrada en vigor de la Ley de creación de la Comarca de Los Monegros. Esta ley que se aprobó en el pleno del 27 de junio de 2002, no entró en vigor hasta el 1 de septiembre del mismo año por las mismas razones que había llevado a la Ponencia a hacer lo mismo el año anterior con otras comarcas²⁹.
- La ausencia del ponente del Partido Socialista en la tramitación de la Ley de creación de la Comarca de Campo de Daroca, propició que, en la fase de Ponencia, se admitiese la enmienda presentada por Chunta Aragonesista sobre la Disposición Adicional Quinta (la asunción por la comarca en el plazo de un año del Plan de Obras y Servicios de la Diputación Provincial). Al restablecerse la normal proporción de representantes en la Comisión Institucional volvió a rechazarse esta enmienda tal y como ha sucedido en el resto de las leyes.
- La tramitación del proyecto de ley de La Ribagorza fue la ocasión en la que más protagonismo adquirió esta fase de tramitación, ya que en la Comisión se modificó un párrafo de la exposición de motivos, incluyendo una alusión a Roda como antigua capital del condado; se redactó el artículo 2 introduciendo el concepto de accesibilidad para la prestación de los distintos servicios; se fijó en Benabarre el lugar de reunión de la Comisión Consultiva de Alcaldes y se añadió una Disposición Adicional Sexta bis, que reconocía el carácter plurilingüe de la comarca, encomendando al Consejo Comarcal una labor de promoción y apoyo de las lenguas propias siempre que fuera solicitado por los ayuntamientos de los territorios afectados.
- La últimas actuaciones de la Comisión Institucional sobre el texto elaborado por la Ponencia ha sido con motivo de la tramitación de los proyectos de ley de las Comarcas de Teruel y de Caspe, aceptándose, finalmente las propuestas de Chunta Aragonesista sobre las denominaciones de las mismas, pasándose a denominar respectivamente Comarca de la Comunidad de Teruel y Comarca de Bajo Aragón – Caspe / Baix Aragó – Casp.

El debate de las sesiones plenarias se ha centrado sobre todo en cuestiones como el bilingüismo de las comarcas o la defensa, y el consiguiente rechazo, de las dos enmiendas que sistemáticamente el Grupo Parlamentario Popular ha llevado siempre al Pleno: la supresión del apartado 13.2 de las leyes y la inclusión de un plazo de un año con relación al Plan de Obras y Servicios de las Diputaciones Provinciales, si bien en esta tema, la enmienda ha sido apoyada siempre por Chunta Aragonesista. Excepcionalmente, y con motivo de la aprobación de las leyes de Somontano de Barbastro y Cinca Medio, se aceptaron, en esta instancia parlamentaria, sendas enmiendas transaccionales que incorporaban una propuesta sistemáticamente presentada por el Grupo Parlamentario Popular acerca de la Red Aragonesa de Comunicaciones Institucionales (R.A.C.I.). Por lo demás, y dado el consenso general existente sobre la mayor parte del texto legal, se ha aprovechado

²⁹. Ver pag. 83



Fachada de la antigua casa de la Comunidad de aldeas de Teruel, frente a la cabecera de la catedral de Teruel, sede del Museo de Teruel.

ALBERTO CONTRERAS TRIVIÑO

1. DEFINICIÓN

El Fondo Local de Aragón es la dotación económica que anualmente se establece en los Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para transferir a los entes locales aragoneses, tanto a través de programas sectoriales de los diferentes Departamentos, como a través de programas específicos.

Es decir, el Fondo Local de Aragón lo forman todas aquellas transferencias anuales desde el Presupuesto de la Comunidad a los de las entidades locales.

2. EL FONDO DE COOPERACIÓN MUNICIPAL

El Fondo de Cooperación Municipal es uno de los programas específicos que viene recogiendo anualmente el Presupuesto de la Comunidad Autónoma y que se destina a la financiación incondicionada de los municipios aragoneses, excepto las tres capitales de provincia.

Este Fondo ha experimentado un importante cambio cuantitativo desde el año 2000, en que su dotación era de 2.000.000.000 ptas (12.020.242 euros). Ese mismo año el Consejo de Gobierno se comprometió a dotarlo con 4.000.000.000 ptas (24.040.484 euros) para los ejercicios siguientes, y así lo ha hecho en los años 2001, 2002 y 2003.

El objetivo de este Fondo es contribuir al equilibrio económico de los municipios aragoneses y a realizar el principio de solidaridad interna. Su distribución se realiza según unas reglas establecidas en la Ley de Administración Local de Aragón :

- a) una cantidad fija que resulta de distribuir el 40% del Fondo por partes iguales entre todos los municipios,
- b) el 60% restante se distribuye según estos criterios y porcentajes:
el 75%, en proporción al número de habitantes de derecho en cada municipio,

el 25% restante, en función de la existencia de núcleos de población diferenciados en cada municipio, de tal forma que un 40% se distribuya en igual cuantía entre todos los núcleos y el 60% restante en función del número de habitantes de los mismos.

En cualquier caso, el Fondo de Cooperación Municipal siempre debe contener un 25% del total de los programas específicos de transferencias a entidades locales.

3. EL PROGRAMA DE POLÍTICA TERRITORIAL

El otro programa específico, junto con el Fondo de Cooperación Municipal, es el Programa de Política Territorial, que nació como un intento de vertebración del territorio aragonés a través de una serie de actuaciones realizadas por las entidades locales y financiadas básicamente por la Administración autonómica, con la participación de las propias entidades locales.

Este Programa de Política Territorial ha sido el embrión del casi cerrado proceso de comarcalización.

La ejecución de este programa ha pasado fundamentalmente por la fórmula de convenio, en un principio con las delimitaciones comarcales y posteriormente con las comarcas, a medida que se fueron constituyendo. En estos convenios participaron tanto ayuntamientos como mancomunidades, asegurando en cualquier caso el mayor consenso y colaboración posible y la consecución de los objetivos del programa en cuanto al interés supramunicipal de las actuaciones financiadas y el cumplimiento en general de todos los objetivos de generación de empleo, promoción del asentamiento de población activa en el territorio, etc.

El Programa de Política Territorial, en cuanto a los convenios con las delimitaciones comarcales o comarcas, se dotó en el año 2000 con 3.300.322.224 ptas., en el 2001 con 3.248.048.944 ptas., en el 2002 con 20.347.440,42 euros, teniendo en cuenta que ya había muchas comarcas constituidas y que para ellas, la fórmula del convenio ha ido dejando paso a unas transferencias incondicionadas del propio Programa de Política Territorial destinadas a financiar inversiones de interés comarcal.

Respecto a los convenios que se firmaron con carácter plurianual con las distintas delimitaciones comarcales, se formó una Comisión de Seguimiento en cada uno de ellos cuyo objetivo primordial era definir las inversiones a realizar anualmente y sus gestores, la participación económica de cada uno de los firmantes, así como el control de la ejecución de las actuaciones.

Cada una de las comisiones integraba un elevado número de entidades locales, tanto ayuntamientos como mancomunidades y diputaciones provinciales. Sus reuniones se han venido celebrando siempre en los distintos puntos del territorio cuyos representantes debían tomar las decisiones y que posteriormente recibirían las inversiones, buscando un sentido de proximidad a los gestores.

A su vez, la celebración de estas reuniones ha permitido también que por parte de los futuros integrantes de las comarcas se iniciase una práctica de negociación, consenso y colaboración en la consecución de objetivos de interés supramunicipal.

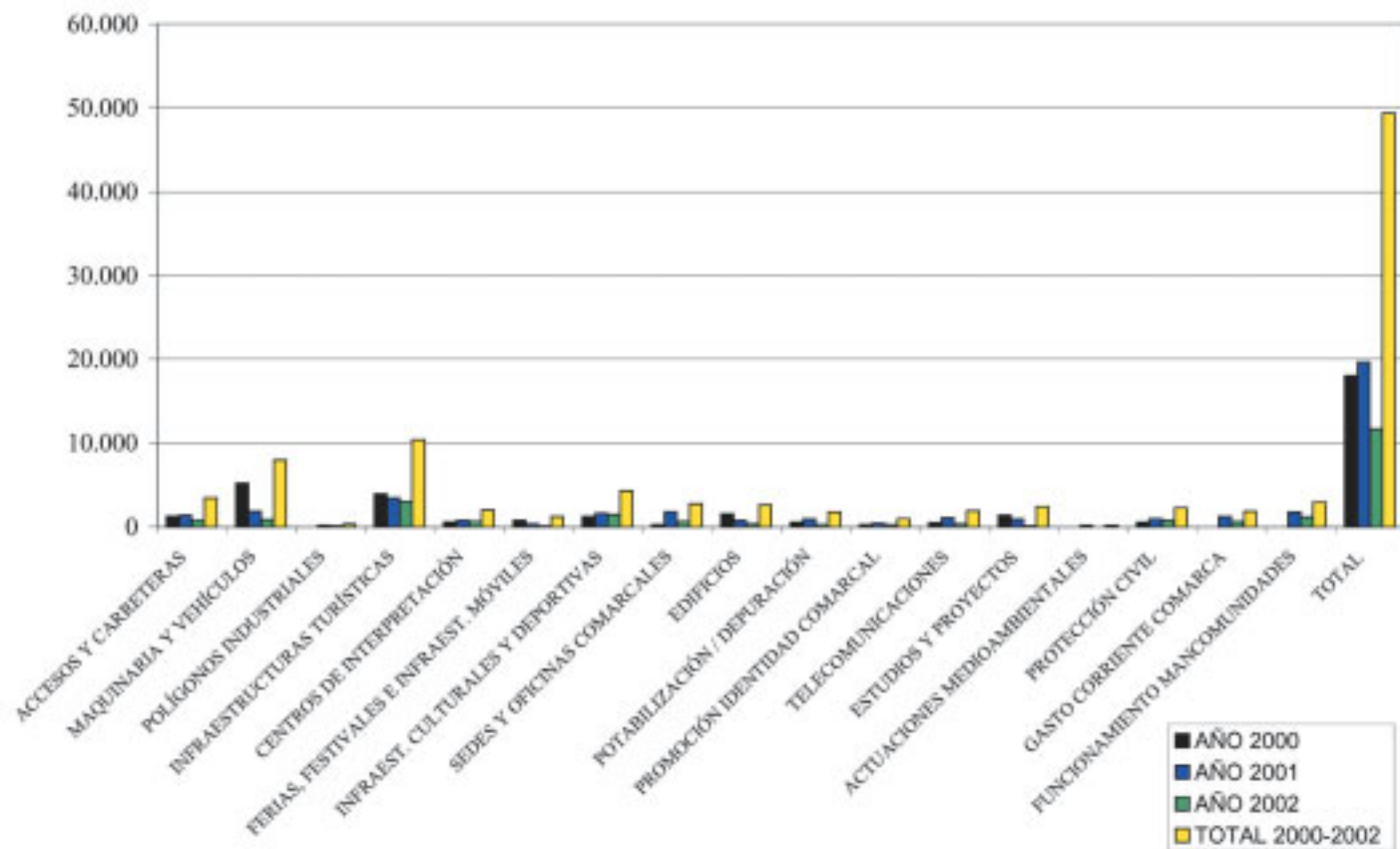
En total, se han celebrado en el territorio aragonés unas 460 reuniones de estas comisiones de seguimiento.

Dentro de los Convenios con las delimitaciones comarcales se han realizado actuaciones de muy diversa tipología, y de las cuales se adjunta un cuadro a continuación.

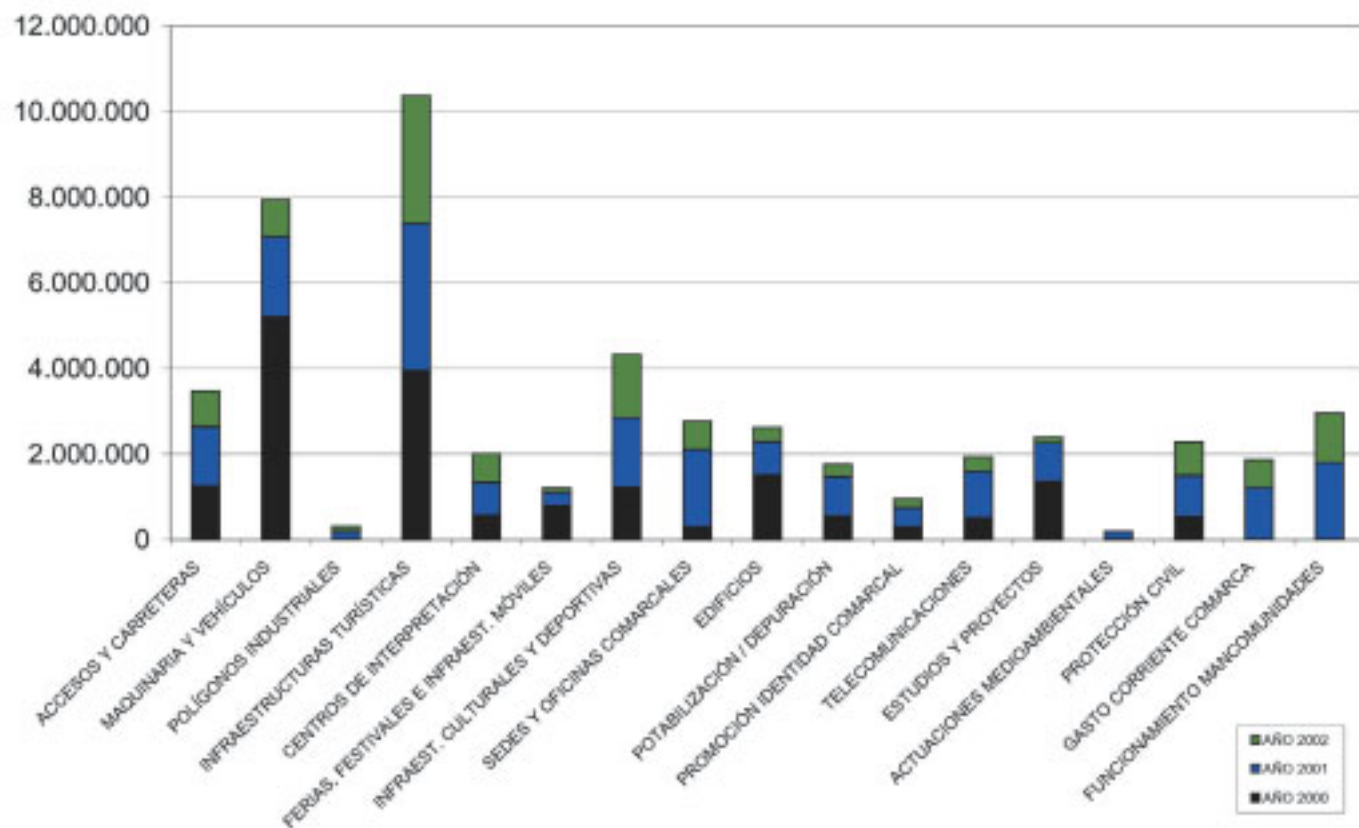
En 2002 11 comarcas lo recibieron por transferencia incondicionada. Las 1.941.476.838 Pts. (11.668.510,80 euros) corresponden a 21 convenios. Calamocha solo recibió el importe de mancomunidades.

P. P. T. CONVENIOS DELIMITACIONES COMARCALES	APORTACIÓN GOBIERNO DE ARAGÓN							
	AÑO 2000		AÑO 2001		AÑO 2002		TOTAL 2000-2002	
	PTAS	EUROS	PTAS	EUROS	PTAS	EUROS	PTAS	EUROS
ACCESOS Y CARRETERAS	208.177.603	1.251.172,59	230.673.260	1.386.374,21	138.968.281	835.216,19	577.819.144	3.472.763,00
PARQUES COMARCALES: MAQUINARIA Y VEHÍCULOS	865.815.776	5.203.657,62	311.489.833	1.872.091,60	146.400.724	879.886,07	1.323.706.333	7.955.635,29
POLÍGONOS INDUSTRIALES	0	0,00	30.696.018	184.486,78	20.988.451	126.143,13	51.684.469	310.629,91
INFRAESTRUCTURAS TURÍSTICAS	656.779.464	3.947.324,08	571.321.333	3.433.710,37	498.123.001	2.993.779,53	1.726.223.798	10.374.813,97
CENTROS INTERPRETACIÓN	93.771.829	563.580,04	128.097.899	769.883,88	112.682.970	677.238,29	334.552.698	2.010.702,21
FERIAS, FESTIVALES E INFRAESTRUCTURAS MÓVILES	131.914.898	792.824,50	51.944.420	312.192,25	16.537.105	99.390,00	200.396.423	1.204.406,76
INFRAESTRUCTURAS CULTURALES Y DEPORTIVAS	202.380.412	1.216.330,77	270.495.355	1.625.709,83	246.086.891	1.479.012,00	718.962.658	4.321.052,60
SEDES Y OFICINAS COMARCALES	48.869.266	293.710,20	301.516.877	1.812.152,93	109.634.012	658.913,68	460.020.155	2.764.776,81
EDIFICIOS	251.237.793	1.509.969,55	128.847.757	774.390,62	56.230.778	337.953,78	436.316.328	2.622.313,94
POTABILIZACIÓN/DEPURACIÓN	91.664.707	550.915,99	152.406.539	915.981,75	47.838.106	287.512,81	291.909.353	1.754.410,54
PROMOCIÓN IDENTIDAD COMARCAL	49.354.639	296.627,35	73.628.611	442.516,86	35.743.646	214.823,64	158.726.896	953.967,86
TELECOMUNICACIONES	83.961.428	504.618,35	180.245.836	1.083.299,29	57.060.778	342.942,18	321.268.042	1.930.859,82
ESTUDIOS Y PROYECTOS	225.443.382	1.354.942,01	150.783.548	906.227,37	23.098.635	138.825,59	399.325.565	2.399.994,98
ACTUACIONES MEDIOAMBIENTALES	1.495.655	8.989,07	30.270.470	181.929,19	944.257	5.675,10	32.710.382	196.593,36
PROTECCIÓN CIVIL	89.142.372	535.756,45	160.174.187	962.666,25	129.721.885	779.644,23	379.038.444	2.278.066,93
GASTO CORRIENTE COMARCA	0	0,00	201.080.728	1.208.519,51	108.567.348	652.502,90	309.648.076	1.861.022,41
FUNCIONAMIENTO MANCOMUNIDADES	0	0,00	298.190.000	1.792.157,99	192.849.973	1.159.051,68	491.039.973	2.951.209,67
TOTAL	3.000.009.224	18.030.418,57	3.271.862.671	19.664.290,69	1.941.476.838	11.668.510,80	8.213.348.733	49.363.220,06

APORTACIÓN GOBIERNO ARAGÓN CONVENIOS DELIMITACIONES COMARCALES 2000-20002 - MILES DE EUROS



APORTACIÓN D.G.A. CONVENIOS DELIMITACIONES COMARCALES 2000-20002 EUROS





Plan de conexiones intracomarcales. La Litera/La Litera



Acceso al Castillo de Loarre. Hoya de Huesca



Carretera de Castanesa. La Ribagorza

La aportación del Gobierno de Aragón a través del Programa de Política Territorial entre los años 2000 y 2002 ha tenido un destino mayoritario en los parques comarcales de servicios, en infraestructuras turísticas, infraestructuras culturales y deportivas, accesos y carreteras, sedes y oficinas comarcales, edificios, etc. No menos significativas han sido las inversiones en protección civil, telecomunicaciones, potabilización y depuración de aguas, etc. Los gráficos siguientes ilustran su distribución en materias y años.



Barredora. Somontano de Barbastro



Unimog. Multiplataforma equipada con cuchilla y tolva para sal. Sobrarbe



Autobús transporte escolar. Cuenca Mineras



Camión Protección Civil. Sobrarbe

Desglosando la información anterior, por lo que a los accesos y carreteras se refiere, se han dado diversas actuaciones incluidas en planes de conexiones intracomarcales, accesos a vertederos y a zonas de servicios en zonas de desarrollo comarcal, acceso a miradores y monumentos, como el del Castillo de Loarre, acondicionamiento de carreteras, levantamientos topográficos, etc.

En cuanto a los parques comarcales de servicios, incluyen la adquisición de un gran número de maquinaria y vehículos: vehículos polivalentes, apisonadoras y retroexcavadoras, camiones basculantes y desatascadores, compactadores vibrantes, motoniveladoras, detectores de fugas, motobombas desatascadoras, barredoras, mobiliario urbano de contenedores, camiones cesta grúa, cisternas, compresoras, desbrozadoras, palas quitanieves, remolques-cubas, rodillos, desfibriladores médicos y electrocardiógrafos, equipos descalcificadores, grupos electrógenos y repetidores de radio, aspiradoras de residuos, camiones para la recogida de purines, escaleras mecánicas.

Son destacables por su interés de servicio, los camiones de bomberos (Hoya de Huesca/Plana de Uesca), las ambulancias (Valdejalón, Sierra de Albarracín y Campo de Borja) y los vehículos adaptados para el transporte social (Comunidad de Teruel).

Y asimismo podemos incluir entre las inversiones de los parques comarcales de servicios la adquisición de escenarios y otros elementos móviles, de uso comarcal que posibilitan la celebración de actos sociales, culturales y recreativos en los distintos núcleos rurales.

Dentro del área de industria, son destacables las inversiones en diversos polígonos industriales (La Puebla de Valverde, Sarrión, Albentosa, Mosqueruela), así como en estudios económicos del suelo industrial de La Jacetania.

Por lo que respecta al turismo, las inversiones incluyen diversas infraestructuras, planes, etc. Así, podemos destacar el Parque Zoológico Sierra de Albaracín, las pistas de esquí de fondo de Griegos, diversos planes de señalización turística, equipamiento e instalaciones en el Parque Cultural Río Martín, acondicionamiento de la Casa Museo de Pablo Serrano en Crivillén, oficinas de turismo, albergues en Biota, Luesia, Navardún, Orés, la hospedería de Sancho Abarca en Tauste, refugios, campings, centros turísticos termales, parque acuático en Mora de Rubielos, equipamiento de diversos paseos, miradores, parques, señalización y mobiliario urbano, así como la edición de folletos divulgativos y turísticos o páginas web turísticas, acondicionamiento de vías verdes y senderismo, apartamentos de turismo rural, iluminación, acondicionamiento y señalización de conjuntos monumentales, como el del Calvario de Alloza, o la zona turística Virgen del Cantal en Oliete, etc.



Depósito para zona industrial en Sarrión. Gúdar-Javalambre

Muy relacionados también con el área turística, pero con una entidad tipológica propia, destacan los centros de interpretación que han proliferado sobre todo en comarcas como Maestrazgo, dedicados algunos al ciclo del cereal, a la naturaleza, al carlismo, en Cantavieja, al esparto, en La Cuba, al queso, en Tronchón, a la Orden de San Juan de Dios, en Villarroya de los Pinares, o al textil en La Iglesuela del Cid.



Plan de Señalización Turística. La Jacetania



Acondicionamiento zona turística Virgen del Cantal. Oliete Andorra-Sª. de Arcos



Albergue Juvenil. Residencia de estudiantes comarcal. Ejea de los Caballeros. Cinco Villas



Centro de Interpretación de la Orden de S. Juan. Villarroya de los Pinares. Maestrazgo



Carpa. Alto Gállego



Carpa. Alto Gállego



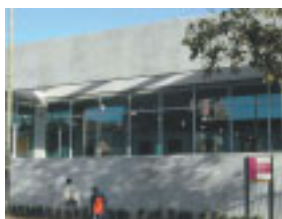
Centro de Interpretación Papa Luna. Illueca. Aranda



Rehabilitación Iglesia Castel de Cabra. Cuencas Mineras



Piscina cubierta comarcal. Utebo. Zaragoza



Piscina cubierta comarcal. Utebo. Zaragoza

En Andorra-Sierra de Arcos se han creado centros de interpretación de la jota y del arte rupestre; en Aranda del calzado, de la naturaleza, del Papa Luna; en Cinco Villas, sobre el Camino de Santiago, otro micológico. En Gúdar-Javalambre, el centro de interpretación de la sal, o de los castillos.

En cuanto a la contribución a ferias, festivales e infraestructuras móviles, se ha invertido en carpas, escenarios modulares, gradas móviles, adquisición de equipos de sonido, tarimas y complementos, sillas e instalaciones feriales modulares comarcales.

Se ha realizado la cubrición del patio del recinto ferial comarcal en Binéfar, y se ha contribuido a la realización de ferias del mueble antiguo, festivales folklóricos, Expoforga, etc, en La Jacetania.

En las infraestructuras culturales y deportivas han tenido cabida múltiples tipos, desde centros culturales comarcales, pabellones multiusos, piscinas climatizadas, en Monzón, Fraga, Barbastro, Gallur y Utebo, bibliotecas comarcales, red de archivos comarcal, rehabilitación de iglesias, ermitas y de otros monumentos como torres, peirones, castillos como el de Malón, el de Lituénigo, el de Vera, del fortín carlista en Sástago, del molino de aceite de Cinco Olivas, museos como el de carpintería y fragua en Blesa, etnológicos y arqueológicos como el de Noguera, acondicionamiento de casa de colonias en Alborge o incluso el coto de caza “Muclamediana” en Bezas.

En el capítulo de sedes y oficinas comarcales, cabe destacar la inversión en las sedes de la Mancomunidad del Alto Gállego, de la Mancomunidad del Río Aranda, de la Mancomunidad Tierra de Belchite, de la Mancomunidad Campo de Daroca, de la Comarca del Aranda, de Bajo Aragón, de la Comunidad de Calatayud, etc y otras oficinas comarcales en el Cinca Medio,



Sede Comarcal Valderrobres Matarraña/Matarranya



Sede Comarcal. Calatayud. Comunidad de Calatayud



Reforma edificio. Benabarre. La Ribagorza



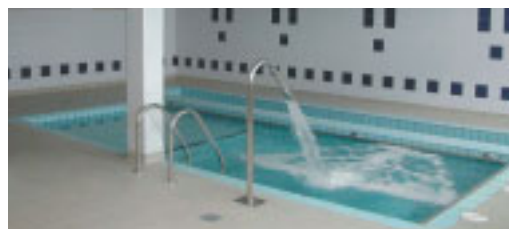
Sede Comarcal. Alcañiz. Bajo Aragón

ocho, o la oficina comarcal de turismo en Uncastillo, etc. Esta inversión se ha dedicado no sólo a la adquisición o acondicionamiento del inmueble sino también a su mobiliario y equipamiento.

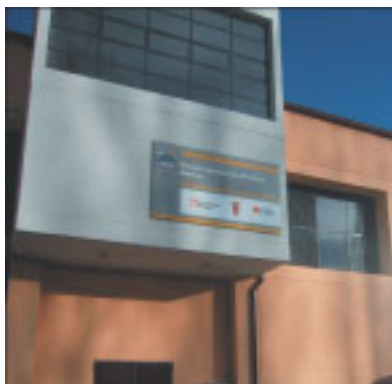
Pero también se ha invertido en otros edificios, desde naves comarcales, naves de residuos sólidos urbanos, naves de protección civil, centros comarcales de asistencia a no válidos y centros comarcales para minusválidos físicos, residencias comarcales de mayores, naves industriales o agroindustriales, centros de nuevas tecnologías, etc.



Nave de Protección Civil. Barbastro. Somontano de Barbastro



Módulo de rehabilitación comarcal terapéutico. Ejea de los Caballeros. Cinco Villas



Nave de Protección Civil Biescas. Alto Gállego



Centro comarcal disminuidos físicos. Valdejalón



Plan de potabilización de agua.
Comunidad de Teruel



Depósito. Moyuela. Campo de
Belchite



Reloj promocional. Bajo Martín

Diversos Planes de Potabilización de Aguas han conseguido financiarse con cargo al Programa de Política Territorial, con instalaciones descalcificadoras, depósitos, etc.



En materia de planes y programas de promoción de la identidad comarcal, se han incluido estudios, acciones publicitarias, diversas actividades de fomento del espíritu comarcal, elaboración de páginas web, logotipos, revistas comarcales, edición de mapas comarcales, campañas divulgativas como “Conoce tu comarca”, etc.



Red de conexión comarcal de Bibliotecas. La Ribagorza



Red de conexión comarcal de Bibliotecas. La Ribagorza



Mobiliario urbano contenedores. Sobrarbe

En el ámbito de las telecomunicaciones, se han adquirido infraestructuras de telefonía móvil, repetidores, infraestructuras para la ampliación de cobertura y mejora de la señal de televisión y radio, instalación de emisoras, redes de servicios telemáticos, etc.

Vinculados en muchos casos a las demás inversiones, se han realizado múltiples estudios y proyectos, de contenido muy diverso, desde planes de emergencias comarcales, sobre el transporte público comarcal, planes de acción social, estudios de desarrollo comarcal, estudios sociológicos, planes de conexiones comarcales, proyectos de regadíos, medioambientales, estudios sobre patrimonio o planes estratégicos.

En cuanto a las actuaciones de carácter medioambiental, también han tenido cabida en el Programa de Política Territorial, así son destacables la recuperación de La Salada en Lézcera, la recuperación de la ribera del Aguas Vivas en Samper del Salz, el plan de protección de espacios naturales en Cinco Villas o el plan experimental contra la erosión y defensa del medio ambiente en Los Monegros.

Naturalmente, también el Programa de Política Territorial ha financiado el gasto corriente de las comarcas y los gastos de funcionamiento de las mancomunidades.

Mención aparte merecen los convenios celebrados con las ciudades de Huesca y Teruel, que reflejan el interés por reafirmar el papel de estas dos capitales de provincia en la configuración territorial aragonesa.

En Huesca se ha subvencionado la construcción del nuevo cuartel de la Policía Local, de la piscina cubierta municipal, del parque Miguel Servet, la adquisición del antiguo seminario, y este año, la construcción de naves nido de jóvenes emprendedores y el Museo de Historia.

En Teruel se han subvencionado actuaciones de acondicionamiento del casco histórico y del acceso al mismo desde la estación del ferrocarril, con la remodelación del Paseo del Óvalo y la escalinata y su entorno.

Cuando ya están constituidas las Comarcas y han emprendido su puesta en marcha, son las ellas mismas las que deciden sobre las inversiones a realizar en su territorio con cargo al Programa de Política Territorial, que pasa de ser un fondo cuya gestión se regula mediante convenios, a ser un fondo incondicionado, que se reparte entre las Comarcas, consagrando el principio de autonomía financiera en el gasto de las mismas.

Como consecuencia de la realización de todas estas actuaciones del Programa de Política Territorial se ha producido un efecto positivo en la generación de empleo, con la creación de numerosos puestos de trabajo, que han resultado ser consecuencia directa o indirecta del Programa de Política Territorial.

El total de los puestos de trabajo generados ha sido de aproximadamente unos 150, destacando los generados en el sector turístico: 40 en la provincia de Teruel, 13 en la de Huesca y 38 en la de Zaragoza; así como los generados a raíz de la creación de los parques comarcales de servicios en cuya gestión se han creado 24 puestos en Teruel, 6 en Huesca y 14 en Zaragoza.

Como complemento de los convenios con las delimitaciones comarcales y con objeto de llegar a atender a la realización de ciertas inversiones, también de interés supramunicipal, el Programa de Política Territorial ha financiado otros convenios con entidades locales para actuaciones específicas de colaboración.

El objetivo de estos convenios específicos ha sido recoger las necesidades territoriales que habían quedado fuera de las inversiones anuales de los convenios con las delimitaciones comarcales, por su inevitable limitación económica y temporal, y reforzar las actuaciones supramunicipales llevadas a cabo en la mayoría de las delimitaciones.

Merece la pena destacar los convenios realizados con el Ayuntamiento de Calatayud para la construcción del nuevo recinto ferial, con el Ayuntamiento de Caspe para la rehabilitación del convento de Franciscanos, con el Ayuntamiento de Illueca para la rehabilitación de la Hospedería, con el Ayuntamiento de Brea para la construcción del museo del calzado, con el Ayuntamiento de Alcañiz, para la construcción del Auditorio, proyecto de musealización y edificio para asociaciones y restauración de la Iglesia de Santo Domingo.

4. LOS PLANES ESTRATÉGICOS

Una vez constituidas las comarcas, y para doce de ellas, se ha sometido a concurso la contratación de asistencia técnica por parte de empresas para la elaboración de los denominados Planes Estratégicos.

Estos son instrumentos de planificación para definir acciones socioeconómicas en la comarca, a través del análisis, evaluación y elección de alternativas para promover el desarrollo comarcal. Estos Planes constan de un estudio sobre la situación socioeconómica y cultural de la comarca y un Plan de dinamización de la comarca.

Aunque es la empresa adjudicataria del concurso la responsable de elaborar el Plan Estratégico, es la propia comarca la que define, a través de la intervención de mesas sectoriales, constituidas por diversos representantes del territorio, el contenido del Plan.

La elaboración de estos Planes Estratégicos supone una apuesta política por el futuro de las comarcas a partir de la participación real de todos los agentes socioeconómicos y políticos locales.

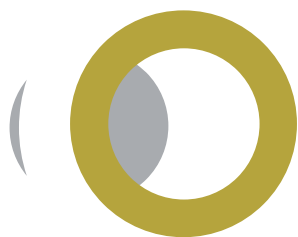
Todo Plan Estratégico debe partir de la formulación de grandes objetivos estratégicos de carácter general a lograr a largo plazo y, a través del Plan de Dinamización, diseñar y poner en marcha un conjunto de acciones encaminadas a fortalecer la cohesión comarcal y, en definitiva, mejorar la calidad de vida de los ciudadanos a través de un desarrollo sostenible y equilibrado del territorio, y consolidar una estrategia de fuerte cooperación público-privada.

Los Planes Estratégicos comarcales que se han desarrollado o están en proceso se están financiando a través del Programa de Política Territorial. Entre los años 2000 y 2002 se elaboraron los Planes Estratégicos del Aranda y del Alto Gállego. En el 2002 se contrató la elaboración de otros 10 planes correspondientes a La Jacetania, La Ribagorza, Somontano de Barbastro, Tarazona y el Moncayo, Comunidad de Calatayud, Valdejalón, Campo de Borja, Gúdar-Javalambre, Maestrazgo y Matarraña/Matarranya, cuya terminación está prevista en mayo del 2003. Están elaborados los estudios socioeconómicos correspondientes y se están finalizando los planes de dinamización.

La contratación de estos doce Planes Estratégicos ha supuesto una inversión económica del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales de 619.283,36 euros.

**La imagen del proceso
de comarcalización:
una idea para un territorio,
una identidad para una idea**

V



In dei nomine Ego Ramirus de qua rex aragonensis dono tibi Rai mude bar et nomen eius comes
 et marchio filius matris in uxore cum totius regni aragonensis in te gratata sic patet meus lantus
 rex et fratres mei petrus et hillefontus melius unquam habuerunt et tenuerunt ipsi ut utriusque sexus ho
 mines per eos saluis usatibus et consue tudinibus quas patet meos ananus et frater meus petrus habuerunt in regno
 suo. Et commendo tibi omnia pphata et regni homines sub honore et iure merito. ut sint tibi fideles et iura
 tua. et de corpore tuo. et de omnibus membris que in corpore tuo se tenent sine omni fraude et deceptione. et
 ut sint tibi fideles et omni regno p nullo. et uniuersis omnibus ad illud regnum pertinentibus solua fidelitate tua et filie
 mee. Nec autem omnia supra scripta ego pphata rex Ramirus talis facio tibi Rai mude bar et nomen eius come et
 marchio. ut si filia mea mortua fuerit pphata. et supposito. donacione pphata regni libere et immutabiliter
 habeas absque alicuius impedimento. post mortem matris. Insuper si siquid augmentacionis et tradicionis. de
 honoribus et munitiõibus pphata regni me uiuentis facere tibi uolueris. sub pphata hominum fidelitate
 firmis et in mobile permaneat. Et ego pphatus rex Ramirus sim rex. dñs. spūs. in pphato regno. et
 in totis comitatibus tuis dñs michi placuerit. Quod est actum. iii. idus augusti. anno incarnationis dñs. c.
 xxv. vii. post millesima. Era millesima. centesima. lxxvi. vii. pphato rege Ramiro regnante.

Sigilli Raimundi A  CO RAYM.

Et omnia supra scripta fideles fideles et in comitatibus obseruent. pñitatus ego ramirus come dauit
 comitis barochi nomen eius lantus sublepet subhomanio et uiramento. In pñit. Comite patarise
 Rai mude petri de ryl. Petrus ramudi filius et. l. ramudi de dotalda. Gondallus de benauort. halasch
 furzuno de actor. Aluis de capela filius brangari gondalli. Bernardus petri de laquarres. Petrus lobis sct
 steph. Gal garcos et ryl stephano. uen concio. Petrus mirons de entencia. Gondal de entencia
 Lob garcos laza. frontins. comes. ferric. selegri de castelardi. arpa. christianus darsu.
 daria. furzundet de barbastro. furzagarcos frater matris. Garcia ces de ofcha. Garcia de rodolax.
 lobalax de pomar. sorhet. setrufric. Ramo de larbe. Michael daltia. Osone dandio.
 Gal sane de gradi. lupfanc. de ucha. Galer. sedo lopic de lusia. Gal romanor de alchala.

Et scriptor hoc scripsit. dñs regis pñitatus. de anno 91 pphatus. quibusdam modo hoc imposuit.

La imagen del proceso de comarcalización: una idea para un territorio, una identidad para una idea

ISIDRO AGUILERA ARAGÓN

1. IDEA E IMAGEN DE LAS COMARCAS ANTES DE LAS COMARCAS

A pesar de que en el lenguaje coloquial la palabra comarca ya tenía un fuerte y antiguo arraigo en la conciencia de la mayoría de los aragoneses, ésta era una idea difusa y, sobre todo, muy heterogéneamente instalada a lo largo del territorio de nuestra Comunidad Autónoma. Aún sin entrar en la fijación precisa de límites geográficos, casi siempre discutidos y discutibles, la conciencia de comarca sí que existía, y desde hacía muchos años, en algunas zonas aragonesas: La Ribagorza y Sobrarbe, territorios asentados sobre antiguos condados que siempre habían mantenido una fuerte personalidad frente a otras tierras aledañas. Los

Monegros, a pesar de su gran extensión se sentían, de alguna manera, vinculados por un paisaje y una climatología peculiares y su larga lucha por el agua. Territorios como El Serrablo o la Hoya de Huesca eran más conocidos por su denominación genérica que por el nombre de muchos de sus pueblos. De hecho, casi todos los nombrados más arriba son hoy comarcas de acuerdo a la nueva realidad territorial de Aragón

En la provincia de Zaragoza, además de los sentimientos históricos de cohesión comarcal, incrementados por la gran extensión y forma extravagante del contorno provincial que hacía que la influencia de la capital quedara muy desdibujada, se produjo un singular fenómeno en los años sesenta (ampliado en los ochenta) que vino a reforzar estos sentimientos y las señas de identidad comarcales de algunas zonas concretas. Nos referimos a los Centros de Estudios, filiales de la Institución "Fernando el Católico" que dieron cauce, a través de la cultura, a esta sensibilidad en épocas realmente duras para el mundo rural aragonés: Calatayud, Tarazona, Borja y Caspe en un primer momento y más tarde Cinco Villas y Daroca abanderaron la identidad y la imagen pública de sus respectivas comarcas. Con su mera existencia han creado comarcas y las han fijado mediante la edición de revistas, publicaciones de variada índole que hoy se pueden consultar en las bibliotecas de medio mundo. No es casualidad que hoy todas ellas

también sean comarcas creadas al amparo de la nueva situación política y legal. Tal ha sido el importante papel que han jugado y juegan estas instituciones que con toda justicia se ha querido fijar su meritoria labor en el preámbulo de algunas de las leyes de creación de sus respectivas comarcas.



Cabecera del periódico bajoaragonés «La Comarca». Referente social del espíritu comarcal.

No podemos dejar de citar, a caballo entre las provincias de Teruel y Zaragoza, el caso del Bajo Aragón sin duda una de las zonas aragonesas históricas de más tradición comarcal con publicaciones que reafirman su personalidad ya iniciadas en el siglo XIX, como el "Boletín de Geografía e Historia del Bajo Aragón", y que aún hoy mantiene pujante un periódico cuya cabecera se llama precisamente "La Comarca". Tampoco es ajeno a estos precedentes situaciones como las de Albaracín con una personalidad propia desde la Edad Media y que se ha mantenido casi intacta hasta nuestros días gracias por un lado a su aislamiento y por otro a su economía basada en la explotación de bosques comunales.

Estas y algunas otras zonas de Aragón mantenían encendida de forma testimonial, y hasta podríamos decir que doméstica, el concepto de comarca como una forma tradicional de relacionarse entre los vecinos más próximos y de identificarse ante las comunidades más alejadas. Al no existir una organización comarcal real ni unos cimientos políticos y normativos que permitieran el desarrollo omnicompreensivo de este concepto de comarca, solo vivía instalado en la utopía de unos pocos, la organización comarcal era una quimera que parecía difícil de alcanzar.

No podemos dejar de citar en este preámbulo por su decisiva contribución a la cohesión social y funcional de muchos territorios rurales aragoneses a las mancomunidades de municipios, verdadero banderín de enganche del proceso comarcal y que han sido una de las piezas claves para construir las actuales comarcas. Todas las mancomunidades han tenido su propia imagen corporativa, que si bien de limitada difusión, no cabe duda de que ha sido una experiencia enriquecedora a la hora de abordar la construcción de las nuevas identidades.

También las Denominaciones de Origen (especialmente las vitivinícolas), cuyos nombres coinciden en muchos casos con el de las comarcas, han contribuido a difundir una buena imagen de las zonas a las que representan. Se han dotado de una simbología y unos mensajes ampliamente proyectados mediante campañas

publicitarias que han calado en el gran público, lo que después ha favorecido la implantación y reconocimiento de las comarcas que han nacido en esas mismas áreas.

2. UN PROCESO, UNA IMAGEN Y TRES ESTRATEGIAS

Una vez tomada la decisión política de instalar en Aragón un proceso descentralizador que asumiera como base la delimitación comarcal, necesariamente había que dotarlo de una imagen propia que debería de trabajar en tres sentidos complementarios, por una parte en conseguir una marca que identificara todas y cada una las acciones de este trascendental proyecto político, dentro de la compleja maquinaria administrativa del Gobierno de Aragón; por otra parte idear mecanismos que despertaran en la ciudadanía curiosidad por saber qué era "La Comarcalización" y qué de bueno había en ella. Y tercero y último acciones que incitaran a las propias comarcas emergentes, muchas de las cuales contemplaban por primera vez esta posibilidad, a conocerse a sí mismas y a reconocerse como parte distinta de un todo compacto.

La primera parte se resolvió con la adopción de un logotipo y una marca "Comarcalización de Aragón", que mediante un manual de uso se impondría a partir de su aprobación en documentos, publicidad, señalética, automóviles, publicaciones etc. En definitiva con todo lo que tuviera que ver directamente o indirectamente con este proceso. Ya estaba creada la marca, ahora era sólo cuestión de extender la imagen por todo Aragón y aún fuera de él.

La segunda parte de esta línea de acción, (la extensión de la idea), ha sido más compleja y ha requerido de más medios y recursos de todo tipo. El principio básico ha radicado en intentar crear un estado de ánimo favorable a esta iniciativa política. Darla a conocer a los ciudadanos y explicarla con claridad eran objetivos prioritarios y decisivos si se quería que tuviera éxito. La batería de actuaciones en este capítulo ha sido realmente grande, es dudoso que en toda la historia del Gobierno de Aragón haya habido una decisión política arro-



Página del manual de identidad corporativa de la Comarcalización.

pada con tal apoyo de difusión a todos los niveles. Simplemente enumerar las acciones llevadas a cabo sería demasiado prolijo y tedioso, por ello las hemos agrupado de forma que puedan tratarse con sencillez y obtenerse así una perspectiva coherente de lo hecho en este campo en poco más de dos años.

El primer conjunto de iniciativas, el más importante por su trascendencia y por basarse en una estrategia continuada y coordinada y no en actuaciones aisladas, ha sido la inserción de productos en los medios de comunicación aragoneses. Esta primordial batería de acciones se planificó con cuidado mediante la realización de cuadernillos, suplementos, reportajes y anuncios en medios escritos y spots y cuñas en medios televisivos y radiofónicos. Toda una compleja estrategia de comunicación ponderada, respetuosa y muy rigurosa que ha sido la punta de lanza en el que el Proceso de Comarcalización se ha apoyado y se ha ido abriendo paso día a día en la vida de los aragoneses hasta afirmarse definitivamente.

No obstante, este plan de difusión de la Comarcalización en los medios de comunicación no se ha quedado ahí solamente. Desde un principio se consideró imprescindible el tener un órgano propio de información, para ello se creó la revista *Territorio, comarcas de Aragón* que con una periodicidad bimestral y una tirada de quince mil ejemplares por número, llega a todo los rincones de Aragón, tiene una amplia difusión en todas las Comunidades Autónomas y también es demandada desde fuera de España. Además dispone de una edición completa digital que puede consultarse en la red, con lo cual su difusión está abierta a todo el mundo.

Los contenidos de esta publicación, aunque no versan monográficamente sobre el Proceso de Comarcalización, pues reúne artículos, noticias, informes sobre cuestiones de ordenación territorial, este proceso sí que es tratado en todos los números con secciones fijas, entrevistas, rutas, etc. además de llevar publicidad directa de esta acción política y de otras actividades concurrentes. *Territorio* se ha consolidado como un eficaz medio de difusión de los objetivos, no sólo de la Dirección General de Administración Local y Política Territorial, sino también del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales y del propio Gobierno de Aragón.



Cubierta de la revista *Territorio*



El autobús comarcal. Una imagen que se desplaza por todo Aragón.

No hay que olvidar tampoco un sin fin de acciones menores de difusión como fueron insertar el logotipo de la Comarcalización o el mapa de las Comarcas de Aragón en pequeños objetos de uso cotidiano, como llaveros, bolígrafos, caramelos, alfombrillas de ordenador, barajas, pinturas para niños, etc. que también han contribuido, y más de lo que pudiera parecer, a extender la idea en ámbitos domésticos y personales.

3. EL RETO DE UNA CIUDAD SIN COMARCA: ZARAGOZA

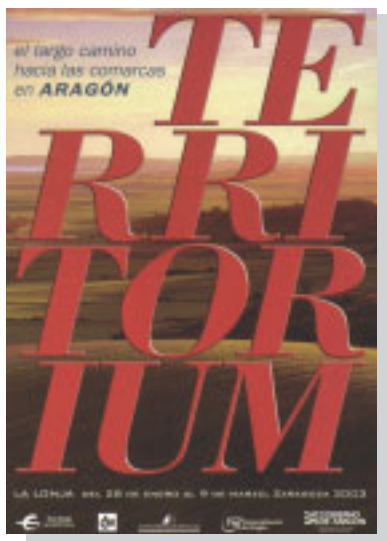
Como es natural, muchas de las actuaciones antes enumeradas tuvieron su repercusión en la ciudad de Zaragoza. Lógicamente es allí donde más periódicos se venden, donde más gente ve la televisión y escucha la radio, donde también hay una más amplia distribución de la revista *Territorio*. También allí estuvo durante las fiestas del Pilar de 2002 el autobús que difundía las nuevas tecnologías a través de contenidos relativos al Proceso de Comarcalización. Las postales se distribuían mayoritariamente en Zaragoza. Pero estaba muy claro que no era suficiente.

Se estaba ante una asignatura pendiente: la difusión de la idea de la comarcalización entre los habitantes de la capital de Aragón. Es precisamente Zaragoza el lugar donde residen la mitad de los aragoneses, y es precisamente por sus propias características de gran ciudad, en medio de un espacio poco habitado, donde era más costoso hacer que la novedosa idea, que el Gobierno de Aragón estaba desarrollando para vertebrar nuestra Comunidad Autónoma, arraigara entre sus ciudadanos. Es aquí donde la hostilidad o la indiferencia hacia el proceso podía ser más difícil de vencer, no era posible completar el proceso de espaldas a la ciudad de Zaragoza. Todo un reto al que era preciso hacer frente si se quería rentabilizar socialmente todo el esfuerzo que se había hecho hasta el momento.

Un primer ensayo general fue el "Pabellón de la Comarcas" en la edición de octubre de 2002 de la Feria de Muestras de Zaragoza. En uno de los espacios del recinto ferial se instalaron treinta y tres stands correspondientes a las comarcas ya constituidas o a las delimitaciones comarcales en proceso de constitución, además de una presencia institucional del propio Gobierno de Aragón. Esta aproximación a los visitantes de la Feria de Muestras (en su mayoría habitantes de Zaragoza) resultó ser muy positiva tanto por el número de personas que se acercaron a contemplar en qué consistía "la Comarcalización", como por la impresión y la información que se llevaron de este fenómeno, del que muchos habían oído hablar pero no tenían noticia cierta. Esta experiencia expositiva además dio pie a otras ejecución de otras acciones que se comentan a continuación.

Sin duda la mayor repercusión de cuantas cuestiones han sido programadas en torno a la difusión del Proceso de Comarcalización la ha tenido la exposición "*Territorium. El largo camino hacia las comarcas en Aragón*", celebrada en la Lonja de Zaragoza entre los días 28 de enero y 9 de marzo de 2003. Con esta muestra se pretendía abordar de una forma digna, cívica y atractiva la toma de conciencia definitiva por la ciudadanía de zaragozana del Proceso de Comarcalización.

La exposición "*Territorium*", cuyos comisarios fueron los historiadores Ricardo Centellas y Agustín Ubieto, quiso enmarcar este fenómeno en la Historia aragonesa, haciendo partícipes a los posibles visitantes de la idea de que las comarcas no son sino el resultado de una evolución natural de un territorio muy peculiar como es Aragón. Por medio de piezas arqueológicas, artísticas, documentación histórica de primer rango y un atractivo montaje se realizó una exhibición que, en apenas cuarenta días de duración, fue visitada por más de cien mil personas. La gestión de la exposición estuvo reforzada por grupos conducidos por guías especializados, visitas concertadas con escolares, grupos de la tercera edad y diferentes colectivos ciudadanos de Zaragoza y del resto de Aragón. Todo ello complementado por un catálogo magníficamente editado, trípticos introductorios, cuadernillos didácticos, cartelería y una página web donde antes, durante y después de las fechas de inicio y cierre de la exposición de podía hacer una muy completa virtual a la misma. Tampoco fue ajeno a este éxito el esfuerzo realizado en la difusión de la exposición, autobuses, mupis, cartelería, cuñas de radio, anuncios en prensa escrita y programas especiales de tele-



Cartel de la exposición *Territorium*.



Visión virtual de la Plaza de las Comarcas.

visión y radio que se aunaron para hacer llegar a todos los rincones de Aragón el alcance de *"Territorium"*.

La muestra *"Territorium"* se dividió en seis ámbitos distintos, más un prolegómeno materializado en el llaúd que traído desde el monasterio de Rueda se instaló a modo de reclamo simbólico en plena plaza del Pilar, frente a la Lonja. Una vez en el interior, el visitante podía admirar el resto de los ámbitos: "Aragón antes de Aragón"; "Aragón, condado, reino y corona"; "De Austrias a Borbones"; "Aragón en provincias"; "Cómo nos ven cómo nos vemos", para terminar con un audiovisual de siete minutos, titulado precisamente "El largo camino hacia las Comarcas en Aragón", en el que se explicaba de mediante bellas imágenes y un cuidado guión qué era y qué se esperaba del Proceso de Comarcalización de Aragón.

Pero *"Territorium"* no acababa en el audiovisual sino que, en una apuesta no exenta de riesgos se decidió combinar la fórmula de la gran exposición de contenido patrimonial con una prolongación en una muestra más lúdica, donde las comarcas pudieran mostrarse ante los ciudadanos de Zaragoza tal y como eran: nos referimos a "La Plaza de la Comarcas". Instalada en una gran carpa a las espaldas de la Lonja, "La Plaza de las Comarcas" se convirtió en el contrapunto ideal a la exposición. En ella y en un apretado programa se dieron cita todas las comarcas de Aragón. Semana a semana, día a día pasaron por ella actuaciones musicales, expresiones artísticas, artesanía, productos gastronómicos, oferta turística y todas aquellas iniciativas que las propias comarcas consideraron oportuno aportar para darse a conocer mejor. "La Plaza de las Comarcas" fue el punto de encuentro festivo y ameno entre la ciudadanía zaragozana y la nueva realidad administrativa y territorial de Aragón.

4. JORNADAS Y CURSOS UNIVERSITARIOS: INSTRUMENTOS PARA UN MISMO FIN

La difusión del Proceso de Comarcalización exigía también un esfuerzo para avanzar en los aspectos académico por un lado y en el técnico por otro, pues ningún ámbito de la sociedad aragonesa debía quedar al margen. No sólo se trataba de extender la idea, si no de profundizar en ella, haciendo partícipes a cuantas instituciones y colectivos fuera posible, para que aportaran distintos puntos de vista

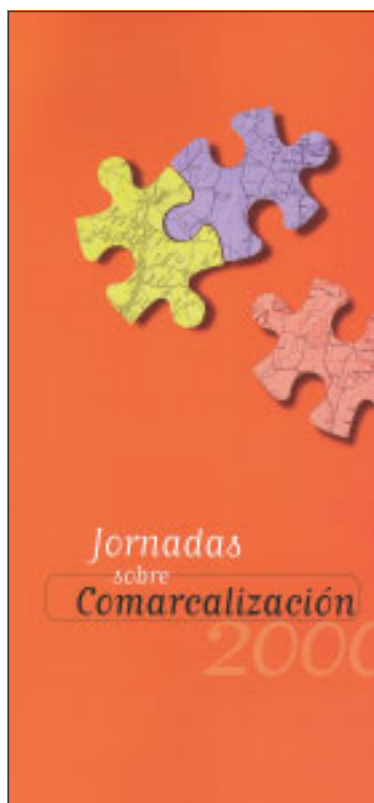
que enriquecieran el proceso justo en el momento en el que éste estaba madurando. Para ello se contó con dos instrumentos muy eficientes, por un lado un curso dirigido a la comunidad universitaria y enmarcado dentro de los Cursos de Verano de Jaca de la Universidad de Zaragoza y, por otro lado las tres convocatorias de las Jornadas Técnicas sobre Comarcalización, dos celebradas en Albarracín con un carácter general y la última en Valderrobres con un carácter más sectorial.

El curso de la Universidad de Verano de Jaca, que tuvo lugar en los últimos días de julio y primeros de agosto de 2002 fue dirigido por el profesor Jorge Infante, en el cual se dio un repaso en profundidad a todas y cada una de las facetas de la Comarcalización, desde los aspectos económicos, hasta los legales, pasando por los históricos, los sociológicos y los político-administrativos. El resultado fue una reflexión multidisciplinar de gran utilidad para obtener una visión desde una óptica distinta a la que los impulsores del proyecto estaban más habituados y, por otro lado, para extender el nuevo concepto entre la comunidad universitaria. Además, el curso quedó fijado en las bibliotecas como texto de referencia, con la publicación de las lecciones impartidas en un volumen monográfico de la colección "Territorio", colección que se comenta más adelante con el título "Comarcas de Aragón. Territorio y Futuro".

De gran utilidad resultaron ser las tres ediciones de las "Jornadas Técnicas sobre Comarcalización" que fueron ideadas como un foro de encuentro y discusión entre los principales actores del proceso. El alcance que tuvieron para clarificar dudas y conceptos entre políticos, funcionarios y ciudadanos interesados fue de tal calado que obligó a realizar tres encuentros, el primero de ellos en el 2001 y los otros dos incluso en un mismo año (2002). Bajo la fórmula de ponencias sintéticas, mesas redondas y debates las "Jornadas" consiguieron difundir y clarificar el concepto de comarca especialmente en aquellos sectores que estaban siendo los más afectados por el proceso: la administración local y la propia administración autonómica.

5. EL FOMENTO DE LA IDENTIDAD COMARCAL: CARRETERAS Y LIBROS

En la introducción a este trabajo se ha expuesto que la conciencia comarcal en Aragón hasta el año 2000 tenía muy



Cartel de las 1ª Jornadas de Albarracín 2000.

diverso grado de aceptación, desde aquellas comarcas consideradas "históricas", hasta aquellas zonas que no se habían planteado jamás tal posibilidad, pasando por otros municipios que a base de participar en mancomunidades habían conseguido cierto grado de cohesión y cierta cultura de colaboración transmunicipal. Había que ponerlos medios para que calase más hondo esta nueva forma de ver el territorio, una forma distinta que podía influir incluso en el paisaje.

Nada más claro, efectivo y contundente para estos fines que señalar físicamente las lindes entre las comarcas que se iban creando mediante señales y carteles en las carreteras en lo que vino en denominar "Plan de señalización de límites comarcales". Este tipo de señalética ha tenido un efecto aleccionador muy intenso, ya que ha contribuido a identificar la coincidencia de la idea administrativa de comarca con unos límites topográficos muy claros. Los destinatarios son principalmente los propios habitantes de las comarcas y los usuarios de esas vías de comunicación, lo que multiplica el efecto de difusión buscado.

Otra acción llevada a cabo directamente por la Dirección General de Administración Local y Política Territorial, de gran importancia para dotar a las comarcas de instrumentos rigurosos y permanentes que ahondasen o contribuyesen a la construcción de su identidad comarcal ha sido la creación de la "Colección Territorio". Se trata una serie de treinta y tres libros, dedicados de forma monográfica a cada una de las comarcas aragonesas, precedidos de un volumen más general, debido a la pluma de Agustín Ubieto, donde se relata la evolución territorial y administrativa de Aragón. En esta colección colaboran numerosos autores siempre muy vinculados a la delimitación de que se trata.

Estos libros, cuidadosamente editados pero sin lujos innecesarios, quieren ser un referente riguroso de la naturaleza, del pasado, presente y futuro de cada uno de estos territorios y ser guía de su identidad, lo que es especialmente importante en aquellas zonas con menos tradición o un menor conocimiento de sus propios recursos. Son el libro de cabecera de quienes viven o se acercan por primera vez a cada una de las comarcas aragonesas.



Cartel de límite comarcal en carretera.



Cubierta de la colección *Territorio*.

6. EL PLAN DE PROMOCIÓN DE LA IDENTIDAD COMARCAL

En la misma línea de fomentar esa identidad comarcal tan desigualmente arraigada en nuestra Comunidad Autónoma, el Gobierno de Aragón a través del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales instituyó un Plan que reforzase esa faceta dentro del Proceso de Comarcalización.

Mediante convenios suscritos con las Diputaciones Provinciales, las Mancomunidades y los Ayuntamientos de las diferentes delimitaciones comarcales se pusieron en marcha acciones de inversión supramunicipal que podían incluir planes específicos de promoción de la identidad comarcal. Estos planes pretendían crear esa conciencia comarcal, a veces un tanto tibia, y generar así el apoyo social al proceso de comarcalización. Se trata de una acción impulsada desde arriba, pero decidida y ejecutada desde los mismos territorios que pretendían convertirse en comarcas, y lo que es más importante, los destinatarios de este plan de difusión eran los habitantes de esas posibles comarcas. En consecuencia, y según lo contemplado en los propios textos de los respectivos convenios, los "Planes de Promoción de Identidad Comarcal" deben ponerse en marcha desde las Mancomunidades o Ayuntamientos y siempre a través de actuaciones que se desarrollen en los medios de comunicación locales y comarcales ya existentes en cada delimitación.

No obstante, no se dejaba desamparadas a las comarcas, si no que el propio Gobierno de Aragón, a través del Gabinete de Comunicación, proporcionaba el respaldo técnico necesario para dar forma a la programación que se fuera a desarrollar en los medios escritos, radiofónicos y audiovisuales. De esta forma se impulsaron espacios de información en prensa escrita y soportes electrónicos, programas radiofónicos de carácter periódico, espacios televisivos también periódicos, concursos, coleccionables, así como patrocinio de objetos promocionales: camisetas, gorras, carteles, etc. También con cargo a este programa de fomento de la imagen se enmarcó la creación de logotipos, anagramas y marcas de muchas de las comarcas, así como jornadas de sensibilización y actos públicos que fueran encaminados a la difusión de la idea y la imagen de la nueva administración emergente.



Publicidad en la calle.

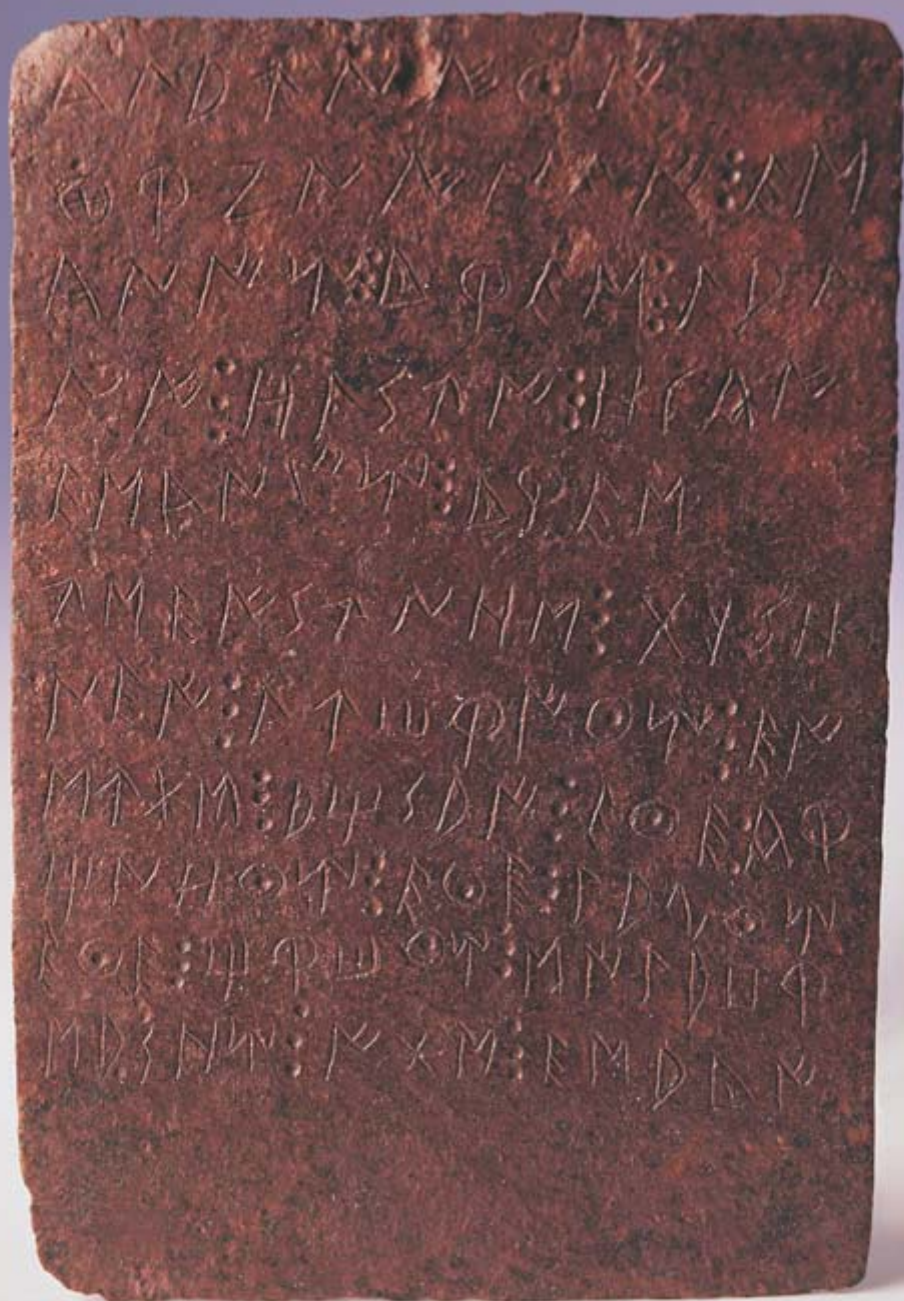
Los entes gestores de estas campañas tenían cierta autonomía y capacidad para seleccionar los medios en que iban a plasmarse, pero siempre con la coordinación de la Dirección General de Administración Local y Política Territorial que velaba por la homogeneidad y la no discordancia entre las acciones programas por las distintas comarcas o delimitacio-

nes comarcales. Cada ente gestor debía remitir a la citada Dirección General un resumen de las actuaciones previstas y un informe de las ejecutadas.

7. UNA REFLEXIÓN FINAL

Todo este libro trata de dar una visión analítica y sintética a la vez de un proceso tan complejo como ha sido la Comarcalización de Aragón, la firme decisión política por llevarlo a cabo, el acuerdo entre las fuerzas parlamentarias aragonesas ha sido decisivo para conducirlo a buen puerto, pero estamos convencidos de que en este éxito ha jugado un papel esencial la estrategia desplegada para hacerlo lo más próximo posible al ciudadano y esta es la clave de que este éxito sea duradero. Una idea de estas características, por muy benéfica que pueda ser, estará condenada al fracaso si los principales protagonistas no se sienten eso mismo, protagonistas. Este intrincado proceso ha supuesto forzosamente también un gran esfuerzo en materia de difusión y comunicación, dar a conocer y sobre todo dar a comprender una idea política con tantas facetas y de tanta trascendencia, no siempre es fácil. Hacer llegar esta idea a la mayor cantidad de ciudadanos posible y sobre todo despertar la identidad comarcal, para refrescar la cohesión entre las diversas poblaciones que conforman hoy nuestras comarcas sin levantar barreras, han sido los objetivos básicos de todo este esfuerzo. Sin duda se podían haber realizado algunas acciones más u otras distintas, seguro que otras no habrán sido todo lo eficaces que se esperaba, pero lo que sí es cierto es que el nivel de conocimiento, de aceptación y de asimilación alcanzado por el "Proceso de Comarcalización" entre los ciudadanos aragoneses, no tiene parangón en la reciente historia de nuestra Comunidad Autónoma.

Placa con inscripción celtibérica. Museo de Teruel.



JOSÉ LUIS AGUADO IPIENS

1. UN NUEVO MARCO COMPETENCIAL

Por un principio de economía de escala, municipios colindantes se unen para prestar servicios conjuntos a sus habitantes. Administrativamente esta relación toma la forma de Mancomunidades, cuya financiación procede fundamentalmente de las aportaciones de los municipios asociados y de las subvenciones o ayudas procedentes de las organizaciones territoriales de ámbito superior: Diputaciones Provinciales y Comunidad Autónoma.

Las Mancomunidades han resultado ser muy eficientes, ya que el desarrollo y gestión de las actividades las realizan quienes verdaderamente conocen los detalles y peculiaridades de cada problema, los que los sufren directamente, los que viven en el territorio.

Pese a ser eficientes, las Mancomunidades son organizativamente débiles ya que dependen, en la mayoría de los casos, de la voluntad de los municipios grandes que las integran, generalmente uno, y de la “generosidad” de las Diputaciones Provinciales o del Gobierno Autónomo.

Un cambio que pretenda eliminar las debilidades de la estructura supramunicipal que representan las mancomunidades y refuerce su carácter de órgano gestor de servicios colectivos solo puede entenderse si a la nueva entidad - la comarca - se le provee de la capacidad suficiente de autonomía política, administrativa y económica que la independice de posibles arbitrariedades externas. Para ello, todas las organizaciones territoriales: los Municipios, las Diputaciones Provinciales y la Comunidad Autónoma, deben reconocerla y dotarla paulatinamente de mayores contenidos y responsabilidades en la gestión dentro de su ámbito territorial.

Como primera medida, para evitar la duplicidad de instituciones gestoras de servicios públicos, las comarcas deben suceder a las mancomunidades y por conclusión de su objeto se deberá proceder a su liquidación y disolución.

Figura 1: MAPA DE MUNICIPIOS MANCOMUNADOS AL INICIO DEL PROCESO DE COMARCALIZACIÓN



El proceso de descentralización administrativa hacia las comarcas puede entenderse como uno de los mecanismos básicos que permitirá mejorar la calidad de los servicios públicos y, también, servirá o podrá aprovecharse como un medio que ayude a redefinir el sistema de cohesión socioterritorial de la Comunidad Autónoma.

La descentralización en la gestión de funciones y servicios que competen a la Administración Autonómica en favor de las comarcas, como medio para dotarlas de mayor autonomía, puede formalizarse por alguno de los siguientes modelos o vías que permite la legislación vigente: la transferencia de competencias, la delegación de competencias y la encomienda de gestión de actividades¹.

La elección de una u otra vía conduce a la ejecución de actuaciones con distintos niveles de responsabilidad y, por tanto, de autonomía en las decisiones políticas y administrativas.

La encomienda de gestión es el encargo para la realización de actividades de carácter material, técnico o de servicios, actuando la entidad que recibe el mandato bajo los preceptos e instrucciones dictados por la entidad que encomienda la gestión y que seguirá manteniendo la titularidad de la competencia. Para la realización de las actividades encomendadas se deberá dotar a la entidad receptora de los medios necesarios y suficientes para su correcta ejecución.

La delegación de competencias puede referirse: al desarrollo en su totalidad de una o varias competencias, a la realización de determinadas funciones o a la prestación de servicios asociados al ejercicio de las competencias. La entidad receptora es autónoma y responsable del ejercicio de la competencia delegada total o parcialmente y recibirá, en todo caso, los medios materiales, financieros y personales necesarios para el desarrollo de las actividades delegadas. La delegación de competencias puede tener una duración limitada o indefinida y, en cualquier caso, existe la posibilidad de revocación de la misma.

Finalmente, la transferencia de competencias es el traspaso de la titularidad de las mismas. La transferencia de competencias debe realizarse mediante ley y, por tanto, no existe posibilidad de revocación salvo dictado expreso de una norma posterior de igual o superior rango. Asociada a la transferencia de titularidad de una competencia deberán traspasarse necesariamente los recursos económicos y los medios precisos y suficientes para su ejercicio.

Nótese entonces que para encomendar la gestión de actividades o delegar competencias a las comarcas es suficiente con la aprobación de las mismas por Decreto del Gobierno, sin embargo la transferencia de competencias necesita de una ley aprobada en las Cortes de Aragón.

1. En el título IV de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón están detalladas las disposiciones relativas a la transferencia, delegación y encomienda de gestión de competencias de la Comunidad Autónoma a las Entidades Locales

En el desarrollo del proceso de comarcalización durante la Quinta Legislatura, la voluntad política, tanto del Gobierno de coalición como de los grupos parlamentarios de las Cortes de Aragón, fue que la formalización del proceso de descentralización administrativa se ejecutase por la vía de transferencia de competencias de la Comunidad Autónoma a favor de las comarcas. Entre otras razones, esta opción puede entenderse como el marco organizativo más estable, en el que se definen las funciones y servicios a ejercer por las comarcas y su financiación, todo ello con un soporte legal que dificulta la reversibilidad del proceso ante posibles arbitrariedades de los gobiernos comarcal o autonómico, ya que la capacidad de alteración del proceso corresponde exclusivamente a las Cortes de Aragón.

La Ley 10/1993 de Comarcalización de Aragón, enunciaba de manera genérica las materias en que las comarcas podrían ejercer competencias y que con pequeños cambios fue mantenida en las leyes de creación de las comarcas, no obstante era necesario concretar los contenidos de cada una de las competencias. La Ley 23/2001, de 26 de diciembre, de Medidas de Comarcalización aborda esta necesidad como principal objetivo, enunciando y desarrollando minuciosamente los grandes títulos competenciales y previendo la posibilidad de que en el futuro puedan añadirse otros no previstos inicialmente.

Figura 2: RELACIÓN DE MATERIAS EN LAS QUE PUEDEN EJERCER COMPETENCIAS LAS COMARCAS

Competencias a transferir		
Acción Social.	Transportes. urbanismo.	Ordenación del territorio y
Cultura.	Protección del medio ambiente.	Sanidad y salubridad pública.
Patrimonio cultural y tradiciones populares.	Artesanía.	Agricultura, ganadería y montes.
Deporte.	Protección de los consumidores y usuarios.	Energía, promoción y gestión industrial.
Juventud.	Ferias y mercados comarcales.	Enseñanza.
Promoción del turismo.		
Servicios de recogida y tratamiento de residuos urbanos.		
Protección civil y prevención y extinción de incendios.		

En la figura 2 se relacionan, de acuerdo con el artículo 4 de la Ley 23/2001 de Medidas de Comarcalización, las materias en las que pueden ejercer competencias las comarcas. La disposición en tres columnas en la figura no es aleatoria, obedece a las agrupaciones que se fijaron en las reuniones de trabajo mantenidas con los grupos políticos con representación parlamentaria en las Cortes de Aragón. Los

tres bloques de competencias se definieron atendiendo a la previsible dificultad en el desarrollo y ejecución de las funciones y servicios a ellas asociados y que conforman una primera previsión de las fases en que resulta aconsejable entregar las competencias a las comarcas.

En el primer bloque de competencias se encuentran aquellas en las que ya existía experiencia en la prestación de los servicios a través de las mancomunidades y otras que no debían plantear, a priori, ningún tipo de dificultad en su ejercicio. Se entendió que este conjunto de competencias podría ser transferido como un bloque inicial sin degradar la calidad de los servicios prestados.

Una vez delimitado jurídicamente el nuevo marco competencial, será competente sobre una materia, función o servicio la Administración Comarcal o la Autonómica pero nunca podrá haber duplicidad de gestión, a lo sumo deberán establecerse mecanismos de colaboración entre ambas administraciones.

Además, como principios básicos de la delimitación competencial entre las administraciones están los siguientes:

- a) Que el ejercicio de las competencias por las administraciones comarcales no sobrepase su ámbito territorial.
- b) Que la atribución y ejercicio de las competencias se entiende sin perjuicio de las competencias que sobre cada una de las materias tienen el Estado, la Comunidad Autónoma y los municipios

En los decretos de transferencia de funciones y servicios a las comarcas se han producido algunas variaciones entre los publicados inicialmente y los que corresponden a las comarcas que han recibido las transferencias más recientemente. Las diferencias se deben fundamentalmente a la mayor concreción en la identificación de las tareas y actuaciones que corresponden a la Comarca, pero también a la descripción y recapitulación de las tareas y actuaciones que quedan reservadas a la Comunidad Autónoma y al establecimiento de principios de mutua colaboración entre ambas administraciones.

El detalle de las tareas y actuaciones mencionado anteriormente se ha realizado, hasta la fecha, para las materias de acción social y de promoción del turismo, esperando que en breve se concluya la redacción para el resto de materias y proceder seguidamente a homogeneizar los contenidos de los decretos de todas las comarcas.

2. LA FINANCIACIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS

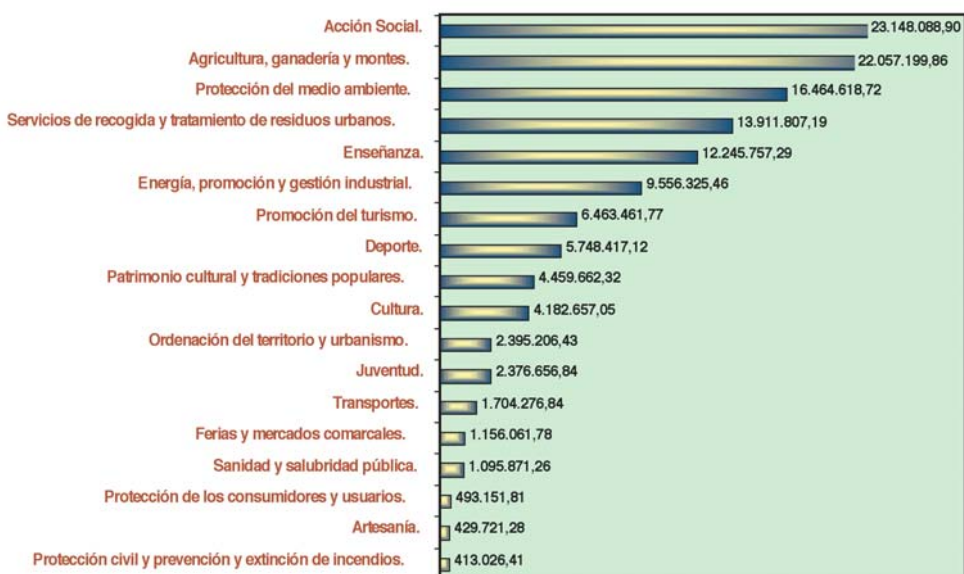
Una vez definido el nuevo marco competencial, la implantación del traspaso de competencias debe articular y hacer efectiva la transferencia de funciones y traspaso de servicios y la correspondiente financiación asociada.

La valoración de los recursos necesarios para el ejercicio de las competencias transferidas a las comarcas se realizó tomando como punto de partida los recursos que la Administración Autónoma destinaba al ejercicio y desarrollo de las funciones y servicios objeto de traspaso.

Como método de evaluación del coste de las transferencias se partió de los datos contables del ejercicio presupuestario del año 2000, analizándose los programas de gasto afectados por las competencias a transferir y se obtuvo la cuantía que se entendía necesaria para el desarrollo de las funciones y servicios asociados a las mismas. Una vez acordados los importes de referencia para cada programa de gasto y, puesto que las primeras transferencias se harían efectivas en el ejercicio 2002, se convino que dichos importes debían actualizarse en el mismo porcentaje global que el incremento del presupuesto consolidado de la Comunidad Autónoma para los ejercicios económicos de los años 2001 y 2002, excluidos los costes de nuevas transferencias de la Administración Central.

Las cuantías obtenidas por aplicación del método de cálculo anterior para cada programa de gasto son las que figuran en el anexo de la Ley 23/2001 de Medidas de Comarcalización y que se trasladan al gráfico de la figura 3.

Figura 3: COSTE DE FUNCIONES Y SERVICIOS ASOCIADOS AL EJERCICIO DE LAS COMPETENCIAS. VALORES DEL ANEXO DE LA LEY 23/2001 DE MEDIDAS DE COMARCALIZACIÓN

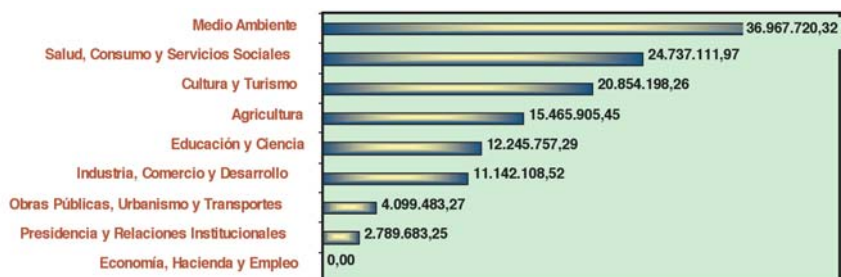


Como principio básico de financiación de las transferencias a las comarcas se estableció que el coste del proceso no debía incrementar el presupuesto de la Comunidad Autónoma; es decir, las cuantías que se traspasen a las comarcas se darán de baja en los correspondientes programas de gasto de los Departamentos u Organismos Autónomos del Gobierno de Aragón. El proceso de comarcalización debía ejecutarse a coste cero.

Cuando se concluya el proceso de transferencias a las comarcas, se habrán detráido, de los presupuestos de los distintos departamentos de la Diputación General de Aragón, los importes correspondientes a los costes de funciones y servicios asociados a las competencias transferidas.

La instrumentación de la financiación de las transferencias se realiza a través de una sección diferenciada en los presupuestos de la Comunidad Autónoma, la sección 26. Los incrementos de las dotaciones de la sección 26 conllevan una disminución por igual importe en los programas de gasto que financian las funciones y servicios que se acuerde traspasar a las administraciones comarcales².

Figura 4: COSTE ASOCIADO A LAS TRANSFERENCIAS TOTALIZADO POR DEPARTAMENTO



La valoración del coste asociado a las transferencias que se recoge en el anexo a la Ley de Medidas de Comarcalización es de aplicación a las transferencias formalizadas en el ejercicio 2002, debiéndose actualizar para ejercicios sucesivos de conformidad con lo que dispongan las Leyes de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón, siendo, en todo caso, las cuantías consignadas en el mencionado anexo las cantidades mínimas a traspasar a las comarcas, es decir, podrán ser modificadas al alza, pero nunca a la baja³.

Si bien las dotaciones transferidas a las comarcas comparadas con el presupuesto de la Diputación General de Aragón son pequeñas, los porcentajes del coste aumentan, tanto absoluta como relativamente, si el análisis se realiza frente a los

2. Artículo 43 de la Ley 23/2001 de Medidas de Comarcalización

3. Las variaciones en el coste de aplicación a las transferencias se recoge en el artículo 44.2 y la disposición adicional decimotercera de la Ley 23/2001 de Medidas de Comarcalización.

presupuestos concretos de cada departamento y todavía son mayores si la comparación es con cada programa de gasto en particular.

La disminución en la dotación de los programas de gasto afectados por la transferencia de competencias, se entiende que no debería provocar un incremento en los presupuestos de los ejercicios posteriores con el objetivo de paliar las reducciones operadas por las transferencias, lo procedente sería que los departamentos redefinan sus estrategias y políticas de acuerdo con las variaciones competenciales que el proceso de comarcalización ha consumado.

2.1. El Fondo de Cohesión Comarcal y la fórmula de reparto comarcal

Determinado el coste asociado a las funciones que se transfieren y servicios que se traspasan para todas las delimitaciones comarcales de la Comunidad Autónoma, el siguiente problema planteado se centra en el modelo o fórmula de distribución de los importes obtenidos entre las 33 delimitaciones comarcales. La comarca de Zaragoza debido a sus especiales características y necesidades deberá ser tratada individualmente, en su estudio y en las compensaciones que puedan establecerse en función de las competencias que se transfieran.

Nótese la necesidad de cambiar el método de distribución de los recursos para evitar que al mantener los mismos criterios sectoriales utilizados hasta ahora se continúe haciendo lo mismo con otro modelo de gestión. El nuevo modelo debe ser lo más cercano posible a la realidad territorial de la Comunidad Autónoma.

Definir un modelo equitativo de reordenación de recursos, dada la variedad de competencias que se transfieren, la diversidad territorial y la inexistencia de referencias aplicables a este proceso de transferencias, es prácticamente imposible de precisar. Por ello, con independencia del criterio adoptado, debía crearse un instrumento que dotado de capacidad económica suficiente permitiese ajustar el proceso durante el desarrollo del mismo. Dicho instrumento toma la forma de “Fondo de Cohesión Comarcal”.

El Fondo de Cohesión Comarcal que surge como una necesidad para la adecuada gestión del proceso de transferencias, en la medida que provee de la capacidad para solventar los posibles desajustes o desequilibrios, tiene por finalidad, entre otras, la de garantizar:

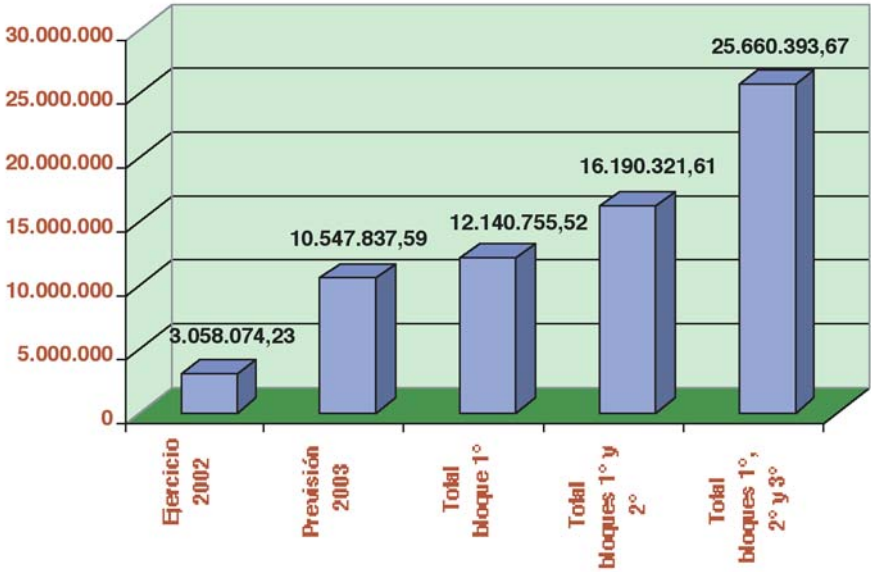
- La equitativa y solidaria distribución de los recursos entre todas las delimitaciones comarcales.
- La capacidad para intervenir en actuaciones puntuales que por su elevada cuantía una comarca individualmente no podría ejecutar.
- La facultad de financiar adicionalmente actividades cuyo objeto sea mejorar o incrementar la prestación de los servicios asociados al ejercicio de competencias transferidas.

En orden a establecer la debida transparencia y eficacia en la gestión del Fondo de Cohesión Comarcal, las actuaciones con cargo a dicho fondo son evaluadas e informadas por la Comisión Delegada del Gobierno para la Política Territorial, como órgano responsable del cumplimiento de las finalidades del mismo⁴.

El artículo 40.2 de la Ley 23/2001 de Medidas de Comarcalización establece que el Fondo de Cohesión Comarcal se financie con una parte de las cantidades detráidas de los programas de gasto destinadas a financiar el coste de las funciones y servicios transferidos. Para los ejercicios 2002 y 2003 se ha determinado que para la financiación del citado fondo se detraiga un 20% de los importes de los programas de gasto objeto de traspaso calculados en función de la fecha en que cada comarca recibe el traspaso efectivo de competencias.

En la hipótesis de que el porcentaje establecido para los ejercicios 2002 y 2003 se mantuviera durante todo el proceso, no necesariamente debe cumplirse esta premisa, la dotación del Fondo de Cohesión Comarcal sería la que se muestra en la figura 6. Nótese que, en todo caso, el Fondo de Cohesión Comarcal persistirá como máximo hasta que culminen los procesos de traspasos de funciones y servicios a las comarcas.

Figura 6: DOTACIÓN DEL FONDO DE COHESIÓN COMARCAL CON FINANCIACIÓN DEL 20% DE LOS PROGRAMAS DE GASTO TRANSFERIDOS



4. Artículo 40.4 de la Ley 23/2001, de 26 de diciembre, de Medidas de Comarcalización.

Una vez definido el Fondo de Cohesión Comarcal como instrumento destinado a corregir los desequilibrios y desajustes que pudieran producirse durante el proceso de transferencias a las comarcas, la determinación del criterio de distribución de los fondos a traspasar a las comarcas deja de ser asunto crítico y para evitar formulaciones complejas se acordó utilizar un criterio similar al contemplado para el Fondo de Cooperación Municipal⁵.

La fórmula de reparto comarcal establece una distribución de los fondos entre las delimitaciones comarcales de acuerdo con las siguientes reglas⁶:

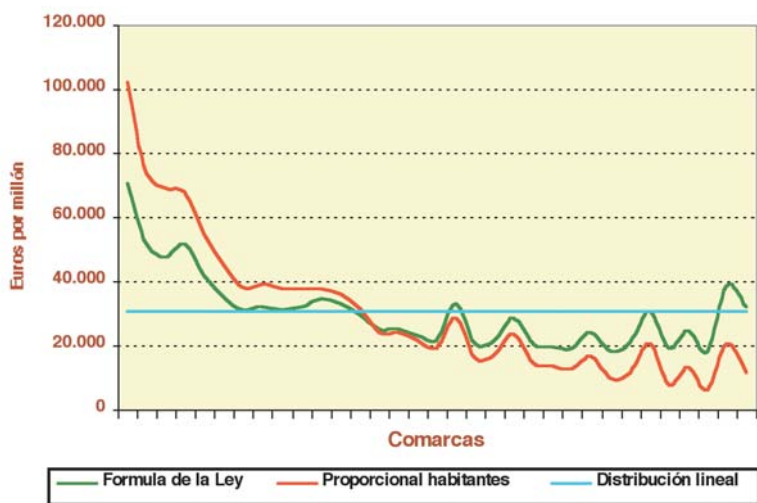
- 40% en partes iguales entre las 33 delimitaciones comarcales
- 60% según los siguientes porcentajes:
 - 25% en función del número de municipios y núcleos de población.
 - 75 % en proporción al número de habitantes de la comarca.

En la figura 7 se representa gráficamente, a modo de ejemplo, la distribución de las cuantías que corresponderían por aplicación de los siguientes modelos:

- El establecido en la Ley de Medidas de Comarcalización.
- Proporcionalmente a los habitantes de cada comarca.
- La distribución a partes iguales entre todas las comarcas.

La representación se realiza calculando para cada comarca, representada en el eje de abscisas, la cuantía que le correspondería según cada criterio y cuyo valor se representa en el eje de ordenadas. Puede observarse como el descenso provocado por el componente lineal de reparto en las comarcas más grandes, las más próxi-

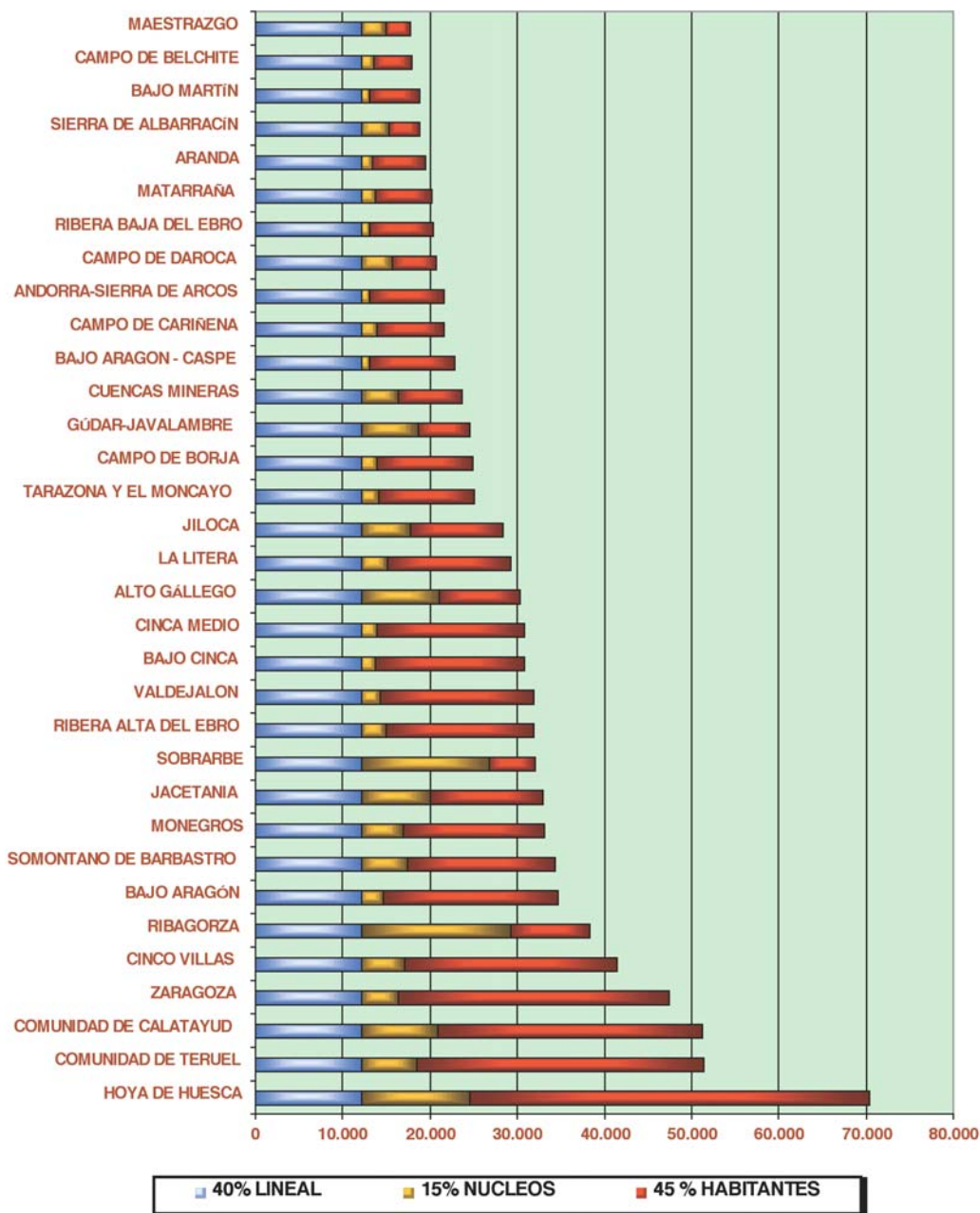
Figura 7: COMPARACIÓN DE CRITERIOS DE DISTRIBUCIÓN



5. Artículo 226 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón.

6. Artículo 45 de la Ley 23/2001, de 26 de diciembre, de Medidas de Comarcalización.

Figura 8: REPARTO COMARCAL



mas al origen de coordenadas, se redistribuye entre las más pequeñas, situadas a la derecha en el eje horizontal del gráfico. En todo caso, a través del Fondo de Cohesión Comarcal pueden corregirse los desajustes que se hayan producido.

El anexo que contiene la Ley de Medidas de Comarcalización, con la valoración de los costes de las funciones y servicios y la definición de una fórmula de reparto entre las comarcas, ha facilitado la consecución de acuerdos en el seno de las Comisiones Mixtas de Transferencias, al no existir posibilidad de negociación económica diferenciada para cada comarca.

En la figura 8 se representa la fórmula de reparto comarcal en un gráfico de barras apilado, las cuantías que corresponden a cada comarca se obtienen por acumulación de cada uno de los componentes que integran la fórmula de reparto: cuantía lineal, cuantía por municipios y núcleos de población y cuantía por número de habitantes. La escala de importes está en unidades por millón.

2.2. El fondo para gastos de personal

La dificultad en la valoración de los costes de personal asociados al ejercicio de las competencias a transferir a las comarcas y el subsiguiente reparto entre ellas, llevó a adoptar el criterio de que en el análisis de los costes asociados a la transferencia no se incluyeran las dotaciones de personal, acordando en valorar dichos costes de acuerdo con unos módulos empíricos acotados en función del número de habitantes de cada delimitación comarcal.

Comarcas hasta 25.000 habitantes.....	262.322,21 €
Comarcas de más de 25.000 habitantes.....	420.183,45 €

La dotación del Fondo para Gastos de Personal se traspasa a las comarcas de acuerdo con los ritmos de transferencia de las competencias. Así, asociado al primer bloque de competencias se traspasa el 50% del módulo que correspondería a cada comarca en función de su número de habitantes, con el segundo bloque está previsto el traspaso del 30% del módulo correspondiente y se reserva el 20% final para el tercer bloque de competencias que actuará, además, como fondo de cohesión en materia de personal.

Salvo interés manifiesto por parte de cualquier trabajador de la Comunidad Autónoma en integrarse en la nueva Administración Comarcal no se transfiere personal a las Comarcas sino cuantías económicas. En el caso de producirse la solicitud de transferencia de un trabajador, en la Comisión Mixta de Transferencias debería llegarse al correspondiente acuerdo entre las partes, deduciéndose en los importes a traspasar las cuantías asociadas al puesto de trabajo transferido.

Con objeto de mantener el coste cero del proceso de transferencias, el Fondo para Gastos de Personal se financia con las dotaciones de personal amortizadas en los Departamentos y Organismos Autónomos del Gobierno de Aragón. Para los ejercicios 2002 y 2003 se ha establecido que las aportaciones al Fondo para Gastos de Personal se realicen con el siguiente criterio: el 60% se financie en partes iguales

por todos los departamentos de la Diputación General de Aragón y el 40% restante, por los departamentos implicados en el traspaso de transferencias, proporcionalmente a las cuantías transferidas.

Señalar finalmente que con independencia de que las cuantías traspasadas a las comarcas sean las estrictamente necesarias, se entiende como imprescindible el reajuste de personal desde los departamentos que dejan de ejercer funciones y prestar servicios, hacia aquellos otros con carencias manifiestas de efectivos personales para el desarrollo de sus actividades, amortizándose, en todo caso, las plazas vacantes en los departamentos de origen.

2.3. El programa de Política Territorial

Las comarcas, además del traspaso estricto de los costes asociados a las competencias transferidas, ven incrementadas las transferencias con las dotaciones del Programa de Política Territorial destinadas a financiar inversiones de carácter supramunicipal en su territorio, así como las que se dirigían al mantenimiento y funcionamiento de inversiones supramunicipales realizadas en ejercicios anteriores⁷.

Asimismo, la Ley de Medidas de Comarcalización, establece que el Programa de Política Territorial incluirá en la transferencia a las comarcas las cuantías anuales necesarias para la puesta en marcha y funcionamiento de la organización y actividades comarcales, fijándose los importes de acuerdo con el número de habitantes según una escala con límites en 10.000, 25.000, 50.000 y más de 50.000 habitantes.

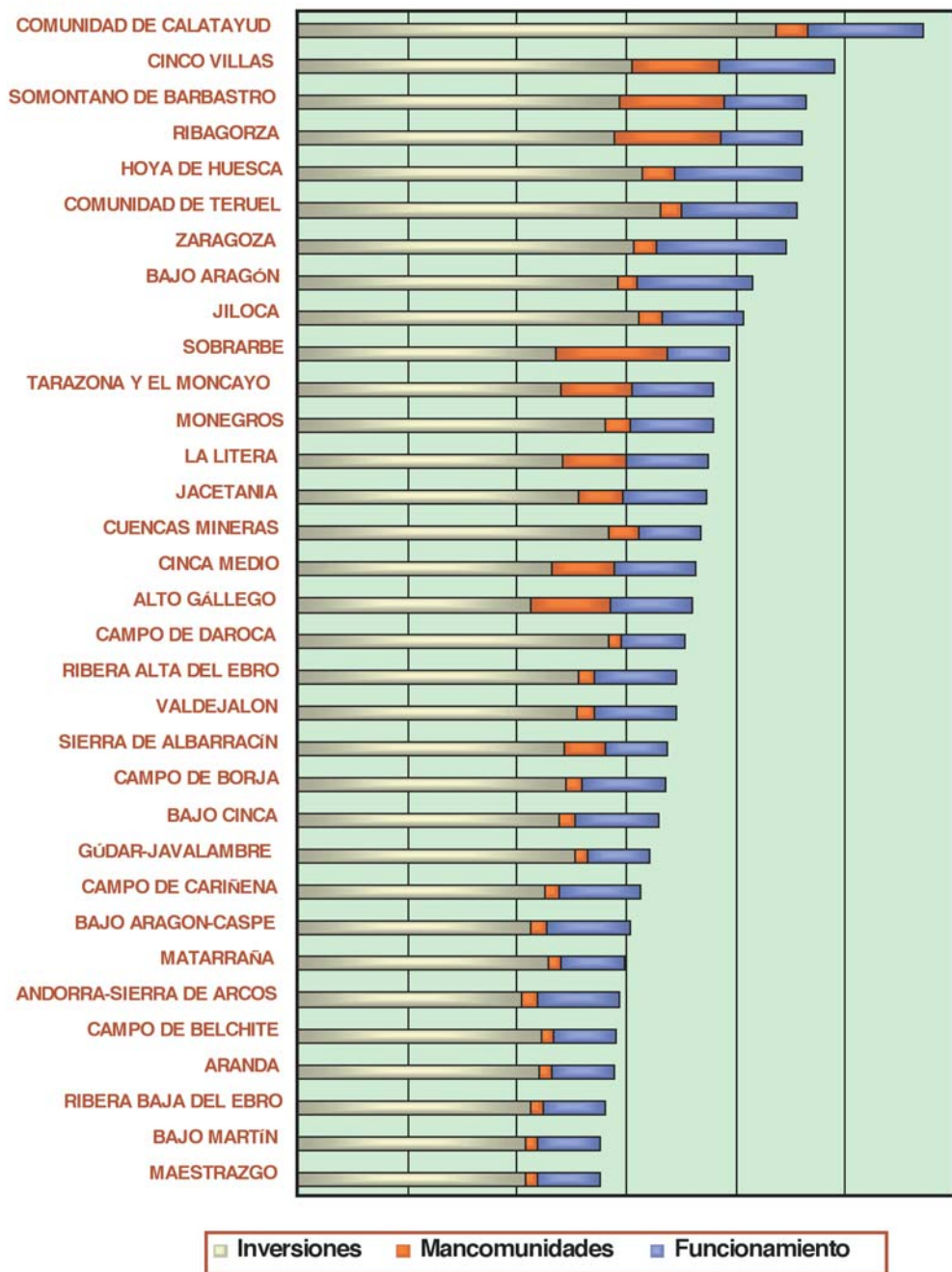
El Programa de Política Territorial fue el instrumento utilizado para ejecutar en el territorio actuaciones de ámbito superior al municipal y por tanto potenciar organizaciones de carácter supramunicipal, en particular las mancomunidades de municipios, para que sirvieran de base en la creación y puesta en marcha de las futuras administraciones comarcales.

Aunque el objetivo del mencionado programa termina con la constitución de la nueva organización comarcal, se ha entendido que la financiación que se destinaba a cubrir los gastos de funcionamiento de las mancomunidades y las cuantías dedicadas a nuevas inversiones se incluya en las transferencias las comarcas. Esta financiación adicional tiene por objeto la continuidad de actuaciones que podrían quedar sin créditos para su desarrollo y, en último caso, para incrementar y mejorar los servicios a los ciudadanos en el ámbito de cada delimitación comarcal.

La Ley 23/2001 de Medidas de Comarcalización no fija los importes ni los criterios de reparto del programa de Política Territorial y, por tanto, serán las Leyes de Presupuestos de la Comunidad Autónoma correspondientes a cada ejercicio económico las que fijen las cuantías del mencionado programa y el Gobierno será quien determine los criterios de asignación a las comarcas.

7. Las medidas de financiación relativas al programa de Política Territorial se establecen en el artículo 42 de la Ley 23/2001 de Medidas de Comarcalización.

Figura 9: DISTRIBUCIÓN DEL PROGRAMA DE POLÍTICA TERRITORIAL



En las transferencias realizadas en los ejercicios 2002 y 2003 se han mantenido los mismos criterios de distribución de la dotación del Programa de Política Territorial que se establecieron cuando éste financiaba las actuaciones de carácter supramunicipal a través de convenios con mancomunidades o ayuntamientos en las correspondientes delimitaciones comarcales. La única variación se ha producido en la cuantía mínima que recibirá cada comarca en concepto de gastos para el mantenimiento de mancomunidades que se acordó fuera de 24.040,48 Euros.

La representación gráfica de la distribución del Programa de Política Territorial puede observarse en la figura 9, donde se representan las cuantías destinadas a cada comarca por cada uno de los conceptos que comprenden el mencionado Programa.

2.4. Resumen de la financiación de las comarcas

Las comarcas reciben traspasos de la Comunidad Autónoma por los conceptos que se han comentado previamente y que, valorados según el presupuesto del ejercicio 2002, son los que se resumen en la figura 10.

Figura 10: IMPORTES A TRANSFERIR A LAS COMARCAS SEGÚN PRESUPUESTO DEL EJERCICIO 2002

CONCEPTOS	IMPORTE
Coste de funciones y servicios del bloque 1	48.563.022,08
Coste de funciones y servicios del bloque 2	16.198.264,34
Coste de funciones y servicios del bloque 3	37.880.288,24
Fondo de Cohesión Comarcal	25.660.393,67
Fondo para Gastos de Personal	9.603.800,37
Total Funciones y Servicios	137.905.768,70
Puesta en marcha y funcionamiento	4.970.370,10
Gastos de Mancomunidades	2.184.919,40
Inversiones supramunicipales	17.128.844,97
Total Programa de Política Territorial	24.284.134,48

En la figura 11 se representan los porcentajes, calculados en función de los importes del presupuesto del ejercicio 2002, que suponen las cuantías que recibirán las comarcas por los distintos conceptos previstos en la Ley 23/2001 de Medidas de Comarcalización.

Figura 11: DISTRIBUCIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS A LAS COMARCAS

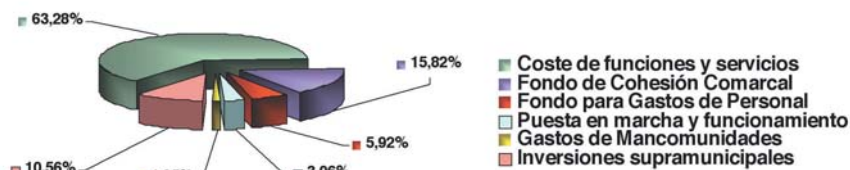
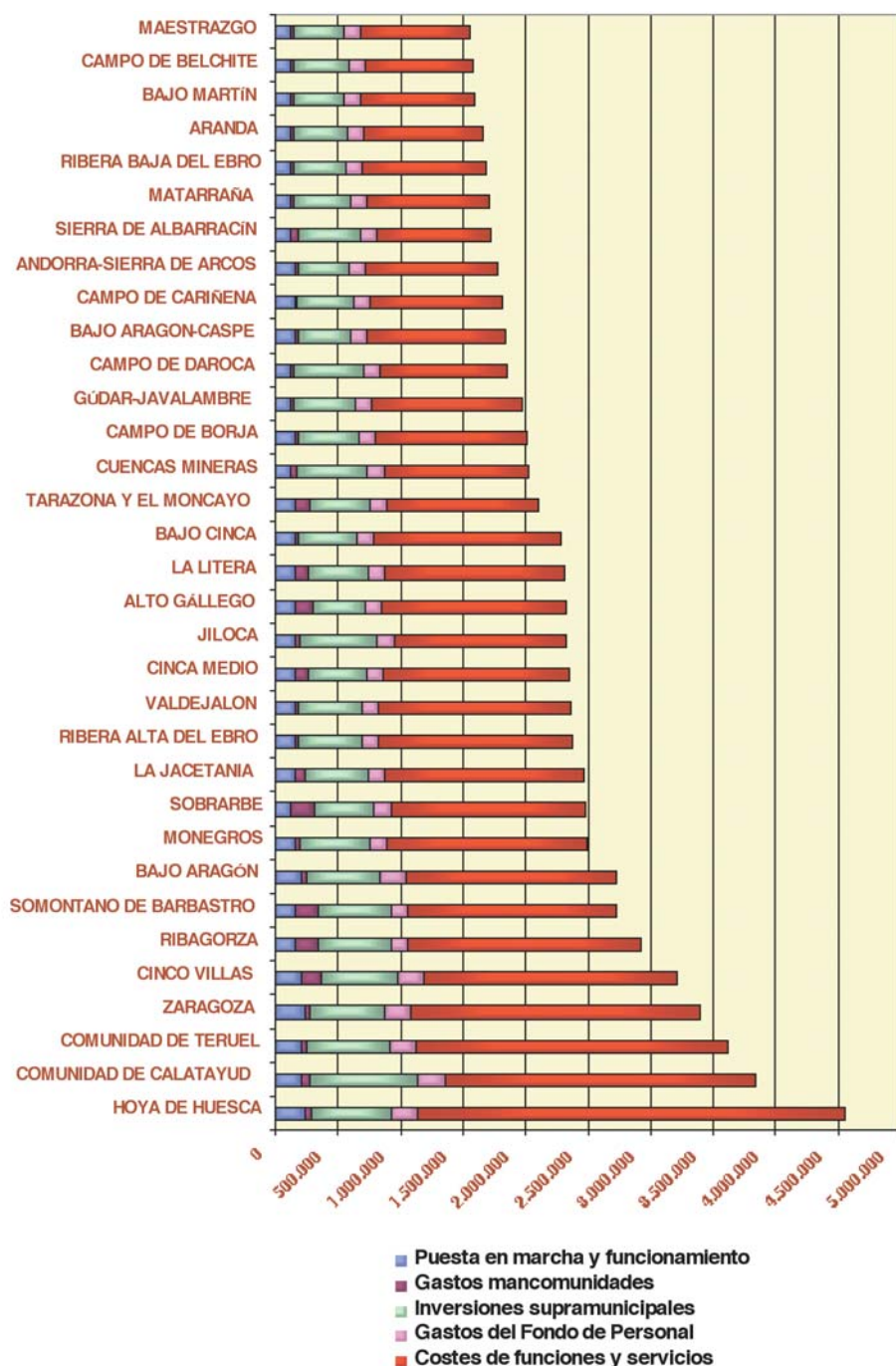


Figura 12: TRASPASOS A LAS COMARCAS CON EL PRIMER BLOQUE DE COMPETENCIAS



El traspaso económico total que recibirán las comarcas teniendo en cuenta la transferencia del primer bloque de competencias se ha representado en el gráfico de la figura 12, desglosándose el gráfico en los distintos conceptos de traspaso.

Finalmente, debe mencionarse que las cuantías traspasadas a las comarcas, con la excepción de las provenientes del Fondo de Cohesión Comarcal, tienen carácter incondicionado. Esto significa que, aunque el origen de la financiación son programas económicos de la Comunidad Autónoma con finalidades específicas, las Administraciones Comarcales reciben los importes sin la obligatoriedad de destinarlos a ningún fin concreto, siendo su responsabilidad la de financiar las actuaciones asociadas a la transferencia de competencias recibidas y por tanto ejercer consecuentemente la autonomía política, administrativa y económica en su territorio.

3. ¿SEGUIMIENTO Y CONTROL DEL PROCESO DE COMARCALIZACIÓN?

A lo largo del capítulo se han expuesto algunas de las claves del proceso de comarcalización, se han dado justificaciones a ciertas decisiones y se presentan suficientes datos sobre la financiación de las transferencias, con el único objetivo de intentar dar criterios ciertos que permitan interpretar el proceso de transferencia de competencias de la Comunidad Autónoma a las Comarcas.

El impulso dado en los últimos meses al proceso de comarcalización y la amplitud conseguida en el número de comarcas con traspasos efectivos de competencias, invita a considerar ahora por prevención que lo oportuno es reposar, analizar los logros y desviaciones y quizás más adelante continuar el proceso iniciado. Se pueden compartir, en principio, estos criterios y detener momentáneamente la transferencia de nuevas competencias a las comarcas, pero hay que ser conscientes de que un paro prolongado puede ser la causa de la interrupción definitiva del proceso.

La fragilidad que, en estos momentos, se advierte en el proceso de comarcalización sólo puede ser robustecida con el firme compromiso político de progresar en el proceso de descentralización a favor de las comarcas. Con ésta premisa, mientras se detiene momentáneamente el traspaso de nuevas funciones y servicios de la Comunidad Autónoma a las comarcas, se deben abordar otros problemas que pueden resultar claves en el avance y éxito del proceso, entre los que se entienden como fundamentales están:

1. Conseguir la delegación o transferencia de competencias de los Municipios y Diputaciones Provinciales. Este hecho supondría el reconocimiento de la comarca como entidad que aglutina los servicios colectivos y políticas públicas en su ámbito territorial.
2. Dar solución a la comarca de Zaragoza como tal, como área metropolitana o mediante el modelo que mejor se adecue a sus características especiales. Aún entendiendo la gran dificultad que puede suponer dar una solución óptima, el tiempo en que esta se demore multiplicará el efecto de disgregación y división entre la gran ciudad y el resto del territorio de Aragón.

Normalmente en los procesos de cambio o frente a las novedades siempre surge un temor que primero se manifiesta como una duda de si lo habremos hecho bien y posteriormente la mayor duda es si los demás serán capaces de hacer bien su parte de cometido. En las acciones de tutela, seguimiento o control que puedan emprenderse desde la Comunidad Autónoma hacia las comarcas hay que ser extremadamente respetuoso con el nuevo marco competencial que se ha creado y contundente contra quien pretenda alterar el principio de autonomía comarcal que supone la descentralización acordada. Piénsese lo que supondría para el Gobierno Autonómico que desde el Gobierno Central se pretendiese tutelar y controlar las actuaciones desarrolladas por la Comunidad Autónoma en el ejercicio de sus competencias.

De acuerdo con lo expuesto, frente a prácticas de intervención, supervisión, control o inspección se debe actuar fomentando y desarrollando medidas de colaboración, de orientación y de apoyo para con las nuevas administraciones comarcales, articulando, además, procedimientos que permitan:

- Observar la evolución del proceso para poder evaluar y determinar los ritmos más apropiados en la implantación de los siguientes bloques de competencias u otras nuevas.
- Garantizar la continuidad y calidad en la prestación de los servicios públicos durante los periodos iniciales del ejercicio de las competencias por las comarcas.
- Detectar y evaluar las carencias o desequilibrios en las comarcas que deberían corregirse con financiación adicional a cargo del Fondo de Cohesión Comarcal.
- Suscitar y promover las relaciones intercomarcales como posibilidad para abordar y solucionar problemas con criterios más eficientes.
- Reforzar y apoyar la gestión de las administraciones comarcales en el desarrollo de las actuaciones asociadas al ejercicio de las competencias transferidas.
- Obtener la información suficiente para la evaluación y adopción de medidas que permitan a la Comunidad Autónoma la ejecución de actuaciones estratégicas en el marco de las competencias que tiene reservadas.
- Desarrollar cualquier otra actuación consecuente con el fin último de disminuir los desequilibrios sociales en el seno de la Comunidad Autónoma.

VICTORIA RODRÍGUEZ CATIVIELA

1. INTRODUCCIÓN

La reciente implantación de una estructura comarcal en todo el territorio aragonés ha supuesto la creación de un nuevo nivel de Entidades locales, intermedio entre los ya tradicionales del municipio y la provincia. Un nuevo nivel de Administración plantea dificultades políticas y organizativas: políticas, porque repercute necesariamente en el ámbito competencial y de poder de municipios y provincias; organizativas, en cuanto necesita justificarse la puesta en marcha de una nueva Administración sin que desaparezca simultáneamente alguna de las ya existentes, por cuanto puede suponer un incremento injustificado de la complejidad de la organización burocrática.

La creación de la Comarca en Aragón se justifica por la falta de una reforma del mapa municipal. Un mapa en el que predominan municipios muy pequeños plantea problemas para la modernización del conjunto: muchos servicios necesitan un mercado mínimo de usuarios, algunos son de gran complejidad técnica y precisan para su puesta en marcha de un gran número de recursos económicos; las competencias sobre los mismos son compartidas, concurrentes o interdependientes; todo ello plantea de forma permanente el problema de cómo organizar mejor, de modo más eficaz y eficiente, la prestación de determinados servicios y competencias que, debiendo ser accesibles a todos, no pueden implantarse en todos los núcleos de población.

A estos efectos conviene recordar que Aragón, a 1 de enero de 2001, cuenta con una población de 1.217.519 habitantes, con una densidad demográfica media de 25,51 habitantes/km², la más baja de España, a excepción de Castilla-La Mancha y muy inferior a la media europea. Agrava el significado de esas cifras el hecho de que más de la mitad de población aragonesa reside en la ciudad de Zaragoza (620.419 habitantes). Por otra parte tan limitada población se organiza en un mapa municipal que cuenta con 730 municipios con 1.426 núcleos habitados. En la

Comunicación del Gobierno de Aragón sobre política demográfica de febrero de 2000 se señalaba que el grado de envejecimiento de los municipios aragoneses es muy alto y pone en peligro su supervivencia a medio plazo para ocho de cada diez de ellos, cuya situación es de agotamiento poblacional.

La Comarca debe cumplir además, una función de equilibrio territorial como demarcación de solidaridad; mantener el territorio vivo exige garantizar la accesibilidad de la población a todos los servicios básicos, aunque ello obligue a que la Comunidad Autónoma asuma, en cierto número de casos y por razones previamente justificadas, el gasto adicional necesario. Eso no es posible asumirlo para todos los municipios pero sí para un determinado número de comarcas.

Por tanto, se trata de introducir un nivel territorial que favorezca la modernización de la estructura local aragonesa, mediante la institucionalización como Entidades locales de ámbitos territoriales más amplios, adaptados a las necesidades actuales de prestación de los servicios públicos y basados al mismo tiempo en tradiciones, cultura, relaciones económicas y de todo tipo. En este sentido, la comarca puede ser el más adecuado y activo protagonista y gestor de las directrices de política territorial.

Como establece el preámbulo de la Ley 10/1993, de 4 de noviembre, de Comarcalización de Aragón, la creación de la comarca como entidad local no pretende cuestionar ningún otro nivel de la Administración local. Es cierto que, limitadas las competencias públicas, su puesta en marcha ha de llevar consigo una cierta redistribución de las funciones y actividades ejercidas por otras Administraciones, como ya admitió la sentencia del Tribunal constitucional de 28 de junio de 1981. Pero si ello ha de suponer una más eficaz prestación de los servicios públicos, habrá de afrontarse. Las Administraciones Públicas están al servicio del ciudadano, no al contrario, y en ello encuentran su justificación.

La creación de la comarca ha de repercutir necesariamente en los otros niveles de Administración local, municipios, provincias, mancomunidades y también en la Comunidad Autónoma, determinando una nueva redistribución de competencias y funciones que debe clarificar las distintas responsabilidades de los mismos.

2. COMARCAS Y MUNICIPIOS

Como ya hemos dicho anteriormente, la comarca parte del respeto a los municipios preexistentes y pretende precisamente hacer posible la subsistencia de muchos de ellos en el futuro, dada la riqueza democrática que aportan a la defensa de su población y territorio. Ello supone renunciar a una reforma drástica del mapa municipal, pues la comarca tratará de suplir las insuficiencias de los municipios más pequeños y débiles, respetando su pervivencia.

En este sentido, la Comarca aragonesa se planteó, desde el primer momento, no como una imposición de la Comunidad Autónoma, sino con un carácter fundamentalmente municipalista, tanto en su origen como en su configuración.

En su origen porque la creación de la comarca quedó en manos de la voluntad municipal mayoritaria para ponerse en marcha. Así el artículo 6.1 a) de la Ley 10/1993, de 4 de noviembre, de Comarcalización de Aragón establece que la iniciativa de creación de una comarca podrá adoptarse por todos o algunos de los municipios que hayan de integrarla, mediante acuerdo del pleno de los respectivos ayuntamientos o Concejos abiertos adoptado con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de sus miembros, debiendo ser promovida la iniciativa, al menos, por un número de municipios no inferior a las dos terceras partes de los municipios que deban integrarla, que representen dos tercios del censo electoral del territorio correspondiente.

Es municipalista también en su configuración, puesto que la Ley fija un marco general y prevé que cada comarca pueda dotarse de un Estatuto propio, que refleje sus peculiaridades específicas. Así el artículo 2 de la Ley 10/1993, de 4 de noviembre, establece que cada comarca, a través de su propia normativa, contenida en la ley por la que se cree, podrá regular las peculiaridades específicas de sus municipios, población y territorio.

También se le reconoce a la comarca en el artículo 3.2 a) de la citada Ley, su propia potestad de autoorganización, mediante la aprobación de un reglamento orgánico comarcal en el que se regularán los órganos complementarios que considere necesarios, la estructura administrativa del ente comarcal y las relaciones entre los órganos comarcales y los municipios respectivos, según dispone, igualmente, el artículo 16.2 de la misma Ley.

Por otro lado, es obvio que la comarca mantendrá una relación intensa y permanente con los municipios miembros, no sólo a través de su participación en sus órganos de gobierno (art.17) sino también mediante la realización de consultas en determinados asuntos (art. 24) y procedimientos de participación ciudadana (art. 25). También se prevé la posibilidad de que los servicios comarcales puedan ser gestionados por alguno de los municipios miembros, con objeto de simplificar la nueva organización (Art. 13). En las leyes de creación se ha previsto además una Comisión de Alcaldes, como órgano complementario para informar el presupuesto, el programa de actuación comarcal y otras cuestiones de especial relevancia.

En relación con los municipios más pequeños existe la posibilidad legal, contemplada en el artículo 11.2 de la Ley 10/1993, de dispensarles de la prestación de servicios, incluso de los obligatorios, para atribuir su establecimiento y prestación a la Comarca, con lo que se permite su sustitución en ese aspecto, aunque se mantenga su existencia como cauce de participación democrática en los intereses que les afecten.

Para evitar la inseguridad jurídica sobre el título competencial o la duplicidad de actuaciones, debe tenerse en cuenta que las posibles fórmulas para que la comarca preste servicios de la competencia municipal son tres: la dispensa de su prestación y su asunción por la comarca regulada en los artículos 45 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración local de Aragón y artículo 11.2 de la Ley 10/1993, de 4 de

noviembre, de Comarcalización de Aragón; la delegación cuando se refieran a actuaciones de interés comarcal o supramunicipal y su ejercicio resulte difícil para el municipio y razones de economía y eficacia así lo aconsejen, tal como establecen los artículos 9.3 de la Ley 10/1993 y la Disposición adicional Séptima de la Ley 23/2001, de 26 de diciembre, de Medidas de Comarcalización y el convenio entre el municipio y la Comarca para la ejecución en común de obras, la prestación de servicios comunes o la utilización conjunta de bienes o instalaciones prevista en el artículo 164 de la Ley de Administración Local de Aragón.

Dada la reciente implantación de las Comarcas en Aragón no se ha producido todavía ninguno de los supuestos citados.

En definitiva podemos concluir que la creación de las Comarcas persigue la pervivencia de los pequeños municipios con unas condiciones mínimas, respetando su valor representativo y liberándoles de las competencias que no pueden prestar y la vertebración del territorio aragonés a través de sus cabeceras y demás municipios con una función sobre el territorio; la búsqueda de un cierto equilibrio y de condiciones de vida equiparables y servicios accesibles a todo el territorio, beneficiándose la Comarca de transferencias de solidaridad, cuando sea preciso por sus especiales necesidades.

No se trata de crear un Municipio-Comarca, ni de privar formalmente a los municipios de sus competencias para prestar los servicios mínimos y obligatorios, pero sería muy útil que las comarcas abordaran un plan de actuación sobre su territorio que garantice la adecuada coordinación en la prestación de los servicios esenciales y de las funciones públicas necesarias.

3. COMARCAS Y MANCOMUNIDADES

Las mancomunidades de municipios suponen un intento de superar las insuficiencias de la estructura municipal para la gestión de determinados servicios, respetando al máximo la autonomía municipal, ya que la incorporación y el abandono de una Mancomunidad es voluntaria para los municipios y el diseño de sus fines y sus órganos de gobierno corresponde a unos Estatutos aprobados por los municipios con total libertad dentro de unas normas básicas que permiten una gran flexibilidad. La Ley 6/1987, de 15 de abril, sobre mancomunidades de municipios, ha dado sus frutos durante sus años de vigencia, ya que fue derogada por la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón, que integra sus preceptos en su articulado con intención codificadora, en enero de 1999 existían ochenta y cinco mancomunidades que agrupaban un total de 640 municipios, con una gran variedad en sus fines y sus planteamientos de futuro.

El papel de las Mancomunidades como germen de posibles entes comarcales estaba ya previsto en la exposición de motivos de la Ley 6/1987 según el cual, "Las Mancomunidades de municipios por basarse en la voluntaria asociación de sus miembros son fórmula organizativa que puede dar cauce adecuado a la realización

de esas obras y servicios, al tiempo que puede contribuir, mediante el ejercicio de la solidaridad y de la acción común, a configurar ámbitos territoriales supramunicipales más idóneos para la gestión de las competencias municipales y que supongan la base para una alternativa futura a la actual organización territorial. Por todo ello, las mancomunidades trascienden el círculo de intereses de sus propios miembros al afectar de algún modo al diseño general de la organización del territorio y de la Administración local, al constituir una nueva entidad local. De ahí la importancia que este fenómeno asociativo tiene para la Comunidad Autónoma."

En esa misma línea de considerar algunas mancomunidades como germen de una futura organización comarcal, el Decreto 64/89, de 30 de mayo, reguló la calificación de "interés comarcal", con los siguientes fundamentos, "Cuando la importancia de los fines mancomunados, el ámbito territorial y la capacidad de gestión de una mancomunidad así lo justifiquen, y a su solicitud, la Diputación General de Aragón podrá calificarla como de interés comarcal".

Aunque a primera vista pudiera parecer que las Mancomunidades ejercen una función similar a la de las comarcas, lo cierto es que estas Entidades locales, a pesar de sus innegables ventajas, plantearon algunos problemas para servir de base a una nueva organización territorial. Cuando alcanzan un determinado grado de desarrollo, su definitiva consolidación y el mantenimiento de sus expectativas tropiezan con dificultades derivadas de la misma voluntariedad, variedad y flexibilidad de su carácter asociativo. Entre ellas destacan la posible inadecuación de su ámbito territorial para una eficiente gestión de los servicios; el siempre posible abandono de la asociación por un municipio de peso decisivo en la misma, por discrepancias o enfrentamientos partidistas; la excesiva dependencia en su financiación de transferencias externas condicionadas y finalistas, que dificulta la programación anticipada de actuaciones y provoca, a veces, gastos financieros adicionales.

No obstante, la labor de colaboración intermunicipal desarrollada a través de las mancomunidades ha sido muy importante como experiencia de trabajo en común en muchos ámbitos de la acción pública. Ahora bien, 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 al conjunto del territorio y a la mayor parte de las competencias a prestar sobre ese territorio. Como ya hemos dicho, su propia voluntariedad y flexibilidad y su diversidad, tanto en cuanto al número y carácter de sus miembros como a la variedad de los servicios que asumen, dificulta que por sí solas puedan consolidar una organización territorial supramunicipal en el conjunto de la Comunidad Autónoma. De ahí el paso a la comarca.

La consideración de las Mancomunidades como base de una futura organización comarcal queda reflejado en el artículo 6.1 b) de la Ley 10/1993 al confiar también la iniciativa de su creación a las mancomunidades de interés comarcal y en el artículo 33 que permitía a las mismas hacerse cargo provisionalmente de las funciones, servicios y medios que corresponderían a una entidad comarcal desde la formalización de la iniciativa de creación de la comarca.

Ahora bien, el artículo 86.5 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, prohíbe que una vez constituida una comarca, se proceda a la constitución de una mancomunidad de ámbito general o comarcal sobre la misma demarcación.

Igualmente, el artículo 14 de la Ley 10/1993, los artículos 37 y 38 de la Ley 23/2001 y la Disposición Adicional sexta de las Leyes de creación de la Comarca regulan la atribución a las mismas de las competencias en relación con servicios prestados con anterioridad por Mancomunidades. Dicho traspaso ha de producir necesariamente la disolución de dicha Entidad local por pérdida del fin, sucediendo, por tanto, las nuevas comarcas a las mancomunidades preexistentes, lo que ha provocado la paulatina desaparición de las mismas. Una vez finalizado el proceso comarcalizador subsistirán únicamente aquellas mancomunidades de fin único, como el abastecimiento de agua o piscinas municipales, siempre que no afecten a la generalidad del territorio comarcal.

4. COMARCAS Y PROVINCIAS

La comarcalización afecta también a las provincias ya que van a constituir un ámbito más adecuado para la gestión de la mayor parte de los servicios supramunicipales y para apoyar a los pequeños municipios.

Tanto en la Ley de Comarcalización como en las leyes de creación de comarcas se contempla la creación de un servicio comarcal de cooperación y asistencia dirigido a prestar asesoramiento a los municipios en materia jurídico-administrativa, económica y financiera y de obras y servicios, así como la asunción por la comarca de la prestación de los servicios mínimos y de las funciones públicas de Secretaría-Intervención, en los casos de dispensa.

En el artículo 9 de la Ley 10/1993, de 4 de noviembre, se contempla la posibilidad de que las provincias les deleguen la gestión del Plan provincial de Obras y Servicios en el ámbito comarcal y el artículo 28 de la misma Ley regula las aportaciones de las provincias a la financiación de las comarcas de la forma siguiente, "En aquellos casos en que la comarca asuma la ejecución de obras y prestación de servicios a los municipios de su ámbito, que tengan el carácter legal de mínimos y obligatorios o de funciones públicas necesarias, sin haberse resuelto su realización por la provincia, ésta deberá colaborar económicamente en su financiación en la proporción que se convenga, atendida la trascendencia de la actuación, la población beneficiada y la contribución que suponga a la mejora del equilibrio de las condiciones de vida en el ámbito provincial.

Los presupuestos de las provincias podrán establecer transferencias incondicionadas a favor de las comarcas, en atención al conjunto de los servicios de cooperación y asistencia a los municipios que subsidiariamente presten".

Ello provoca la necesidad de que la provincia se replantee su posición en el entramado institucional. Para concretar todo ello, funciones y servicios a prestar y medios para su financiación, las leyes de creación de las Comarcas prevén unas comisiones de transferencias, que hasta el momento permanecen inéditas.

Es lógico que exista resistencia a avanzar en ese camino tanto por los gobiernos provinciales como por sus organizaciones burocráticas, pero también es cierto que en estos momentos parece existir una postura política con suficiente peso dispuesta a apoyar la descentralización provincial hacia las comarcas. Expresión legal de esa voluntad es la Disposición Adicional sexta de la Ley 23/2001, que insta al Gobierno de Aragón a impulsar la transferencia a las comarcas de todas aquellas competencias de las Diputaciones Provinciales que fueren apropiadas para ser gestionadas por las Comarcas.

En cualquier caso hemos de tener en cuenta que la creación de las Comarcas no puede suponer, en ningún momento la desaparición de la provincia ya que estamos ante una entidad local de existencia necesaria en la Constitución, cualquiera que sea la opinión política que se tenga al respecto. Como ha señalado el Tribunal Constitucional, a menos que la Constitución sea modificada, no cabe llegar a la desaparición de la provincia como entidad dotada de autonomía para la gestión de sus propios intereses.

Todo ello supone la conveniencia de que las provincias se replanteen su posición en el entramado institucional aragonés, ante el proceso comarcalizador. Transferidas sus competencias asistenciales y sanitarias a la Comunidad Autónoma y ante la presión del nuevo ente comarcal, han de actualizar su misión dentro del proyecto global de la Comunidad Autónoma, como empresa de servicios de calidad hacia las comarcas, asumiendo actuaciones supracomarcales y gestionando proyectos en colaboración con la Comunidad Autónoma. Debe asumir su papel contingente y volcar sus capacidades en ser una empresa de servicios de calidad hacia las comarcas.

5. COMARCAS Y COMUNIDAD AUTÓNOMA

Las Comarcas afectan igualmente a la forma de prestación de competencias de la Comunidad Autónoma sobre su territorio, de modo que aquéllas deberán constituir un verdadero espacio de encuentro entre la Administración autonómica y la local que permita una mayor descentralización, dado el importante grado de concentración de las decisiones en sus órganos centrales.

Por su parte también han de afectar a la propia estructura administrativa de la Diputación General de Aragón. En este sentido, ya la Disposición Adicional Primera de la Ley 10/1993 disponía que en el plazo de seis meses, la Diputación General unificará las divisiones comarcales y supramunicipales que vengan aplicándose por los distintos Departamentos a efectos de organización y gestión de los servicios a su cargo, al objeto de procurar la homogeneización del mapa comarcal como base geográfica de servicios periféricos, de modo que estos se refieran siempre a un área comarcal o a un conjunto de áreas comarcales determinadas.

Posteriormente la Ley 15/99, de 29 de diciembre, de medidas tributarias, financieras y administrativas dispone: "La reordenación de competencias y servicios que resulte del proceso de comarcalización deberá llevar consigo las adaptaciones de la

estructura de la Administración de la Comunidad Autónoma que sean precisas para garantizar los principios de eficacia, descentralización, coordinación y economía de gasto público". El Decreto 72/2000 plantea la necesidad de "dar respuesta satisfactoria a las demandas que se deriven de los programas de comarcalización de la Comunidad Autónoma, a cuyos efectos se refuerza el papel de la red de Oficinas Delegadas del Gobierno de Aragón como paso preliminar para una desconcentración efectiva en dicho ámbito de la gestión de los servicios...". Diversas resoluciones aprobadas por el Pleno de las Cortes, en sesión de 28 de junio de 2001, tras el debate de la "Comunicación del Gobierno a las Cortes sobre la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón ante el proceso de comarcalización", instan al Gobierno de Aragón a acometer, entre otras, las siguientes actuaciones: elaborar un plan de reorganización de la Administración ante el proceso comarcalizador; concluir la unificación y adaptación al mapa comarcal de las delimitaciones supramunicipales utilizadas por los distintos Departamentos; completar y potenciar la red de Oficinas Delegadas, de ámbito supracomarcal; adecuar las dotaciones de los recursos humanos de los servicios centrales a las exclusivas funciones de dirección y planificación, y redistribuir las vacantes hacia la organización periférica, desde la perspectiva del proceso de comarcalización; elaborar un catálogo pormenorizado de las competencias susceptibles de transferencia o delegación a las comarcas; impulsar la implantación de las tecnologías de la información y las comunicaciones en las cabeceras supramunicipales y comarcales, a través de la Red Aragonesa de Comunicaciones Institucionales (RACI).

Se trata de un amplio catálogo de temas que debe abordarse para articular adecuadamente la Administración autonómica con el proceso de comarcalización. Por otra parte, el Gobierno está emplazado a formular proyectos de modificación de la legislación sectorial para insertar en ella las competencias reconocidas a las Comarcas, tal como establece la Disposición Adicional Undécima de la Ley 23/2001, de 26 de diciembre, de Medidas de Comarcalización.

Por otro lado tal como establecen los artículos 26 y siguientes de la Ley 23/2001, de 26 de diciembre, de Medidas de Comarcalización, el Gobierno de Aragón, en el plazo de un mes tras la constitución del Consejo comarcal ha procedido a la inmediata creación de Comisiones Mixtas de Transferencias entre la Comunidad Autónoma y cada nueva Entidad local.

La Comisión es un órgano de colaboración entre ambas Administraciones y tiene la finalidad de preparar las transferencias de funciones y servicios correspondientes a las competencias que posea cada comarca, incluyendo, en su caso, los traspasos de medios personales y materiales. Igualmente, en el seno de la Comisión se alcanzarán acuerdos en relación a posibles delegaciones de competencias o a encomiendas de gestión que se instrumentarán mediante la suscripción del correspondiente Convenio interadministrativo. La Comisión constatará, también, la coincidencia de fines entre las mancomunidades municipales existentes y las competencias de las comarcas a los efectos de la posible sucesión por la comarca de su carácter de titulares de las funciones mancomunadas y, en su caso, proceder a la futura liquidación y disolución de los citados entes asociativos.

En este sentido, en el seno de las Comisiones se decidirán de común acuerdo las competencias que, dentro de las especificadas en esta Ley, vaya a asumir cada comarca, la financiación de que vayan a ir acompañadas junto con los medios personales y materiales que, en su caso, se vinculan a su funcionamiento, y se elaborarán los calendarios correspondientes, realizándose las propuestas oportunas al Gobierno de Aragón para su aprobación mediante decreto.

Hasta el momento y a través de los citados Decretos se ha procedido a la transferencia de funciones y traspaso de servicios a las mismas en materia de Acción Social, Cultura, Patrimonio Cultural y Tradiciones Populares, Deporte y Juventud, Promoción del Turismo, Servicios de recogida y tratamiento de residuos urbanos, Protección Civil y prevención y extinción de incendios, en los términos que se reproducen en dichas normas. Estando prevista la paulatina transferencia y traspaso de un número mayor de funciones y servicios autonómicos en fechas próximas.

Otra decisión del Gobierno de Aragón que refleja la voluntad descentralizadora hacia las Comarcas ha consistido en concretar el origen de la financiación de los primeros traspasos de funciones y servicios y de la dotación para gastos de personal de las comarcas. Por acuerdo de 19 de febrero de 2002 se ha asignado a los distintos Departamentos su aportación a la financiación de las competencias a transferir con cargo a los programas de gasto correspondientes, así como la cuantía a aportar por cada uno para el Fondo de gastos de personal de las comarcas. Para evitar el incremento de gasto global de personal, conforme al artículo 41 de la Ley 23/2001, "dicho Fondo se nutrirá con las dotaciones de personal amortizadas en los Departamentos y Organismos Autónomos del Gobierno de Aragón...".

Por otro lado, la comarca puede hacer viable una mayor descentralización. Hace tiempo que las Entidades locales vienen demandando del Estado y de las Comunidades Autónomas nuevas competencias, acompañadas de la financiación adicional necesaria para su gestión, con la denominación de "pacto local". Pero esa reivindicación difícilmente puede ser atendida si sus destinatarios han de ser todos los municipios; sin embargo, las comarcas sí que están capacitadas para ser las receptoras de esas nuevas competencias por su mayor capacidad de gestión.

Durante esta legislatura se ha procedido con notable éxito a la constitución de las comarcas, la próxima debe ser la de su definitiva puesta en marcha tras el forzoso paréntesis que ha de suponer la renovación electoral de mayo de 2003. La homogeneidad comarcal inicial, que responde a la necesidad de un modelo común, ira evolucionando hacia una cierta asimetría entre comarcas en función de diversos factores: la especialización competencial en algunas materias según la vocación prioritaria del territorio, turística, agrícola....., la existencia de una experiencia previa de gestión y de una organización consolidada por el trabajo precedente de una mancomunidad, la elaboración de planes estratégicos de actuación comarcal que permitan proponer contratos programa a otras administraciones y la coordinación de las diferentes actuaciones e iniciativas sobre el territorio comarcal articulando iniciativas públicas y privadas.

En la adopción de decisiones políticas también ha de hacerse sentir la influencia de las comarcas: al Consejo Comarcal compete decidir los emplazamientos en su territorio de diversos equipamientos y servicios así como la distribución de subvenciones y ayudas entre los municipios en las materias transferidas; surgirán liderazgos y debates sobre carencias y políticas para superarlas, y puede esperarse que el Consejo de Cooperación Comarcal, creado por Decreto 345/2002, de 5 de noviembre integrado por los representantes de las comarcas servirá de lugar de encuentro, de foro de debate y de lugar de relación con el Gobierno de Aragón.

La Comarca ha de ser el cauce adecuado para conseguir la gestión descentralizada de competencias autonómicas y de los servicios de ámbito supramunicipal, con especial atención a programas de política territorial, de desarrollo sostenible y de protección del medio ambiente y defensa de los recursos naturales. En fin, una Administración local de calidad, con capacidad y medios para atender las nuevas demandas sociales, ser motor de desarrollo y aplicar las modernas técnicas de gestión.

El proceso de comarcalización debe ser, ante todo, un proyecto ilusionante, tanto para los ciudadanos como para los distintos órganos de la Comunidad Autónoma, algo más que la mera creación de una nueva entidad o estructura administrativa; su función ha de ser contribuir a una nueva cultura territorial. Aunque existan, sin duda, dificultades en ese proceso, se carece de otra alternativa política de modernización de nuestra organización territorial o, al menos, no ha sido formalizada; de ahí la trascendencia de este proyecto.

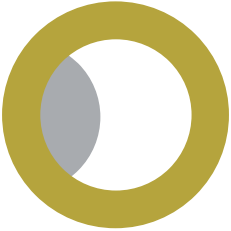
NOTA BIBLIOGRÁFICA

Como estudios recientes sobre la comarca en Aragón pueden citarse:

- EMBID IRUJO, A. (2002), *La comarcalización: un cambio trascendental en la organización territorial de la Comunidad autónoma de Aragón*, Revista Aragonesa de Administración Pública (RAAP), nº 20.
- SALANOVA ALCALDE, R. (2001), *La comarcalización de Aragón* (segunda edición actualizada), con colaboraciones de FANLO LORAS, A., OLIVAN DEL CACHO, J., TENA PIAZUELO, V. y JIMENEZ COMPAIRED, I., Cortes de Aragón.
- SALANOVA ALCALDE, R. (2001), *La construcción de un modelo propio de organización territorial de Aragón*, en Derecho de las Instituciones Públicas Aragonesas, coordinado por GIMENEZ ABAD, M., y TUDELA, J., El Justicia de Aragón.
- SALANOVA ALCALDE, R. (2002), *La comarca en Aragón: una nueva organización territorial*, en Revista de Economía Aragonesa, nº 18 de septiembre de 2002, Ibercaja.
- SALANOVA ALCALDE, R. (2002), *La implantación de la Comarca en Aragón*, en Revista Justicia Administrativa, nº 16 de julio de 2002, Editorial Lex Nova.
- En *Jornadas técnicas sobre comarcalización (2001)*, 2001, se recogen diversas ponencias de MILLANA DE YNES, CHAPIN BLANCO, LARDIES RUIZ, SENTIS SUÑE Y COLAS TENAS, Gobierno de Aragón.
- El seguimiento del proceso comarcalizador puede efectuarse en la revista bimestral *Territorio*, del Gobierno de Aragón, Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales.

Consejo de Cooperación Comarcal: un foro para el diálogo territorial

VIII



Miguel Villadrich, *Jaumetó, cantarollé de Fraga*,
h. 1911-1918. Ayuntamiento de Fraga.



JUAN QUÍLEZ MONTAÑÉS

La constitución de comarcas continúa avanzando. Este proceso de creación de Administraciones y de comienzo del ejercicio de sus actividades está transformando, poco a poco, la organización territorial y la legislación sectorial en nuestra Comunidad Autónoma. Se puede prever que este ciclo transformador será más complejo conforme se complete el proceso y todas las comarcas reciban las funciones y servicios que el ordenamiento jurídico les atribuye.

La abundante actividad normativa, en relación a la creación de Comarcas en las Cortes de Aragón, es seguida de la aprobación por parte del Gobierno de Aragón de los necesarios Decretos sobre traspaso de funciones y servicios a las Comarcas, en relación a las competencias que la Ley 23/2001, de 26 de diciembre, de Medidas de Comarcalización les otorga.

Ante lo cual, el Gobierno de Aragón a procurado dotarse de los instrumentos organizativos y administrativos adecuados para conseguir una articulación armónica del proceso, para conseguir un funcionamiento eficiente de las Administraciones Públicas, en especial, de las nuevas Administraciones comarcales, y que ello desemboque en la prestación de unos mejores servicios para todos aragoneses.

Las competencias que a las Comarcas se les reconoce en la Ley 23/2001, de 26 de diciembre, son a su vez, las que previamente viene ejerciendo la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, que, para un efectivo ejercicio por parte de las Comarcas, y mediante decreto, se procede a la transferencia de los medios personales y económicos para hacer posible el desarrollo de esas competencias. Por lo tanto, nos encontramos ante una serie de materias compartidas entre las Administraciones comarcales y la Comunidad Autónoma.

La colaboración entre ellas es ineludible, además de ser un principio elemental de relación entre las distintas Administraciones Públicas, como tantas veces ha señalado el Tribunal Constitucional, por lo tanto, incluso, no debiera ser necesaria la normativa expresa que inste a ella.

Y como herramienta concreta para su efectiva puesta en práctica, en Aragón y en el marco del proceso de comarcalización, se ha optado por la creación de un órgano compuesto por representantes de la Comunidad Autónoma y las Comarcas, con el objetivo de que todas ellas puedan expresar su opinión respecto a las actuaciones de las otras. También se prevé la posibilidad de que en el seno de ese órgano sea posible el llegar a acuerdos, convenios bilaterales y otras actuaciones conjuntas.

Para todo ello se crea el Consejo de Cooperación Comarcal, al que pertenecerán las Comarcas que así lo deseen, (en el decreto de creación del Consejo, no se consideró conveniente la adscripción obligatoria), esperando que todas ellas estén presentes en él. Y por otra parte, la Comunidad Autónoma de Aragón, a través de varios representantes de los departamentos con responsabilidad en las materias de Política Territorial y en Hacienda, y puntualmente según la materia de la que se trate, podrán asistir representantes de otros departamentos. El Consejo se constituye como un órgano colegiado con funciones consultivas, deliberantes y de cooperación, al que se le hace depender orgánicamente del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales.

Su régimen jurídico se recoge en el Texto Refundido de la Ley de la Administración de la Comunidad Autónoma aprobado por Decreto Legislativo 2/2001, de 3 de julio.

Para su funcionamiento se prevé un Reglamento de régimen interior que el Consejo deberá aprobar. Y sobre su estructura interna, el Decreto de creación del Consejo, posibilita su funcionamiento, con Pleno o en Comisiones, así como la constitución de Ponencias técnicas que pudieran crearse.

DE LAS COMPETENCIAS DEL CONSEJO DE COOPERACIÓN COMARCA

Cabe distinguir entre las que se pueden desarrollar en el ámbito de las funciones consultivas y deliberantes de las que pueden dar lugar a la adopción de Acuerdos. En general se parte de la necesidad de que el Consejo emita opinión sobre cualquier materia que se relacione con la competencia y organización de las Comarcas y sobre los Planes y Programas de la Administración de la Comunidad Autónoma claramente relacionados con las competencias de las Comarcas según expresa el ordenamiento jurídico.

Pero no solamente el pronunciamiento del Consejo tendrá lugar a partir de las iniciativas del Gobierno de Aragón. Se pretende que las Comarcas puedan también someter al Consejo determinadas iniciativas para que sobre ellas se emita opinión y también podrá surgir de la iniciativa de las Comarcas la posibilidad de suscitar Acuerdos del Consejo.

Dada la trascendencia que en el futuro devenir de la Comunidad Autónoma de Aragón va a tener este Consejo, el Decreto intenta formalizar sus modos de expresión de opinión, con referencia a los conceptos Dictamen, Informe y Acuerdo, especificando en qué casos deberá usarse cada uno de ellos.

En relación a las competencias de carácter consultivo y deliberante del Consejo, son las relacionadas con las siguientes actuaciones y materias: Anteproyectos de Ley que afecten a la organización o a las competencias de las Comarcas; previsiones y criterios básicos para la formulación de las políticas sectoriales y programación de los recursos de la Administración de la Comunidad Autónoma que afecten a la organización y a las competencias de las Comarcas; asesoramiento técnico a las Comarcas según lo dispuesto en la disposición adicional décima de la Ley 23/2001, de 26 de diciembre, de Medidas de comarcalización; sobre los ritmos de transferencias de funciones y servicios asociados a las competencias definidas en la mencionada ley; propuestas sobre los criterios generales de las relaciones económico-financieras entre el Gobierno de Aragón y las comarcas y sobre otras materias en las que el ordenamiento jurídico requiera la intervención de este Consejo.

En particular, el Consejo de Cooperación Comarcal informará las bases y criterios generales de los Planes y Programas de los distintos Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma que se refieran a sectores de la acción pública en los que correspondan a las comarcas competencias compartidas o concurrentes, al objeto de asegurar la necesaria coordinación y unidad de acción entre ambas Administraciones. En especial, los Planes de Acción Social, de Instalaciones Deportivas de la Comunidad Autónoma, de formación y capacitación de los agricultores, de Salud de Aragón, de gestión de residuos urbanos, de Protección Civil de Aragón, de Promoción Industrial y otros Planes y programas que deban formarse por la Administración de la Comunidad Autónoma y que afecten a las competencias de las Comarcas tal y como son especificadas en la Ley 23/2001, de 26 de diciembre, de Medidas de Comarcalización.

El Consejo procederá a realizar periódicamente la evaluación de la adecuación de los procedimientos empleados para la transferencia de funciones y servicios a las Comarcas y valorará la funcionalidad de las normas existentes sobre el proceso de comarcalización.

Y por último, el Consejo de Cooperación Comarcal también podrá proponer criterios y prioridades de actuación para el impulso social y económico de las Comarcas.

En relación a las competencias en el ámbito de la cooperación, se podrán alcanzar Acuerdos en las materias y ámbitos de intervención referidos anteriormente. Estos Acuerdos expresarán con claridad el contenido de las medidas de actuación que en relación a las materias acordadas corresponda desarrollar a cada una de las Administraciones que los suscriben así como las distintas circunstancias de plazos, formas y, en su caso, dotación económica de que deban ser acompañadas.

Los Acuerdos podrán devenir en convenios específicos entre la Administración de la Comunidad Autónoma y las distintas Comarcas a efectos de ejecutarlos en cada ámbito territorial.

Para el real ejercicio de las competencias, el Consejo de Cooperación Comarcal ejercerá sus competencias mediante la emisión de Informes, Dictámenes y Acuerdos.

Los Informes y Dictámenes se adoptarán por consenso entre las representaciones de las Comarcas y del Gobierno. Se considerará que un Informe o Dictamen está consensuado cuando la postura del Gobierno sea coincidente con la manifestada por la mayoría de los representantes de las Comarcas presentes en la reunión. La adopción de Acuerdos del Consejo exigirá el voto favorable del Gobierno y el de todos los representantes de las Comarcas que pertenezcan al Consejo y se viesen afectados por los mismos.

COMPOSICIÓN Y ORGANIZACIÓN

La representación del Gobierno de Aragón se conforma por los Consejeros competentes en las materias de Política territorial y de Hacienda que serán, Presidente y Vicepresidente del Consejo; el Director General competente en materia de Administración Local y Política Territorial; el Director General competente en materia de Presupuestos, Tesorería y Patrimonio, el Jefe del Servicio competente en materia de Política Territorial que actuará como Secretario del Consejo.

A las reuniones del Consejo podrán asistir los responsables de los Departamentos que por razón de las materias que se traten fuese solicitada su presencia.

En representación de las Comarcas serán miembros los Presidentes de aquellas Comarcas que suscriban el correspondiente Protocolo de incorporación al Consejo de Cooperación Comarcal.

Al Consejo se le dotará de una estructura administrativa de apoyo para posibilitar el ejercicio de las competencias, para lo cual se creará una Unidad Administrativa que se denominará "Observatorio del proceso de comarcalización" adscrito a la Dirección General competente en materia de Política Territorial del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales. También está contemplado que a las reuniones de las Ponencias Técnicas y de las Comisiones podrán asistir, con voz pero sin voto, técnicos de las Administraciones representadas en el Consejo o técnicos del "Observatorio del proceso de comarcalización".

El plazo máximo de constitución del Consejo se fijó en tres meses desde la entrada en vigor del Decreto de creación. Para lo cual, se propuso a los Presidentes de las Comarcas la suscripción del protocolo de incorporación al mismo. Estando previsto que cuando después de la constitución del Consejo se constituyan nuevos Consejos Comarcales, el Presidente del Consejo de Cooperación Comarcal, se dirigirá a los Presidentes de las Comarcas para invitarles a formalizar la incorporación a dicho Consejo. Se constituyó en Zaragoza el 27 de febrero de 2003, asistiendo como Presidente del Consejo el Vicepresidente y Consejero de Presidencia y Relaciones Institucionales y Vicepresidente el Consejero de Economía, Hacienda y Empleo, y 26 presidentes de las Comarcas constituidas hasta esa fecha.

Sobrecollecta de Teruel

Xa Item mora el libro de la Santa Cruz Lugar de
Sarrion e entradas e expensas m.
viii s. viij d. De los quales se deduzen
por salarios e otros de diez años
colidos e por papas v. s. m. s.
e. Restan netos con don s. m. que mos
aunm. serobo que firmara el dho libro

cxviii s. viij d.

Xi Item mora el libro de la Santa Cruz Lugar de
Nuenrosa e entradas e expensas
viii s. viij d. De los quales se
deduzen por salarios e otros de diez años
colidos e por papas v. s. m. s.
e. Restan netos

xxxviii s. viij d.

Xii Item mora el libro de la Santa Cruz Lugar de
Celhe e entradas e expensas v. s. m. s.
De los quales se deduzen por salarios
e otros de diez años colidos e por papas
v. s. m. s. e. Restan netos

v s. m. s.

Xiii Item mora el libro de la Santa Cruz Lugar de
Ceca e entradas e expensas
Lxxv s. viij d. De los quales se
deduzen por salarios e otros de diez años
colidos e por papas v. s. m. s.
e. Restan netos.

Lxxv s. viij d.

Xa S de p 3000 s. m. s.

ALFREDO BONÉ PUEYO
ROGELIO SILVA GAYOSO

Si nos trasladamos al otoño de 1999, sin haber alcanzado todavía los cincuenta días de Gobierno, el Vicepresidente del Gobierno de Aragón, José Ángel Biel, comparecía ante las Cortes de Aragón, a petición propia, para exponer lo que durante esta legislatura se proponía realizar el Gobierno de coalición PSOE-PAR en materia de comarcalización. Al comienzo de la legislatura, el Vicepresidente reconocía que se daban las condiciones, sobre todo, en lo concerniente al dispositivo legal existente, para desarrollar una determinada política territorial. También manifestó la decidida voluntad de impulsar políticamente el proceso de comarcalización desde el Gobierno aragonés, a la vez que, solicitaba la colaboración de todos los grupos parlamentarios en esta tarea presidida, desde la primera ley de comarcalización, prácticamente por la unanimidad.

En el momento de esta comparecencia, en un proceso donde la iniciativa municipal es indispensable, tan sólo se contaba con las iniciativas de los municipios de la futura Comarca del Aranda, tomadas a finales de 1997, como las únicas que cumplían con los suficientes requisitos legales para continuar una tramitación que el nuevo Gobierno estaba decidido a que culminase con la aprobación de la primera ley de creación de una comarca, lo que sucedió al año siguiente. El Vicepresidente anunció igualmente su deseo de transmitir personalmente a todos los alcaldes de Aragón la voluntad del Gobierno en materia de comarcalización.

Esta voluntad e impulso del Gobierno no quedó sólo en meras palabras. A la par de esta disposición para trasladar, en cada rincón del territorio, el mensaje comarcalizador, se puso en marcha el Programa de Política Territorial para respaldar esta política. Con este programa y a través de convenios supramunicipales, se intentaba instaurar una nueva cultura local que, sin dejar de pensar en lo municipal, comenzase a pensar en lo comarcal. A la vez que se iban diseñando diversas actuaciones con vocación supramunicipal en cada una de las delimitaciones comarcales, los

municipios iban adoptando las iniciativas necesarias para comenzar la andadura legal de la creación de las correspondientes comarcas.

El proyecto de descentralización que comenzaba no tenía precedentes en el territorio español, aunque la similitud que en algunos aspectos había con lo iniciado en otras comunidades autónomas, permitía definir unos pilares básicos sin los cuales la implantación del proceso no se alcanzaría con las suficientes garantías de éxito.

La Ley de Comarcalización de 1993 definía unas bases de consenso fundamentales en las que otorgaba la iniciativa para creación de las comarcas a los ayuntamientos y mancomunidades de interés comarcal. Por lo tanto, debían de ser estos entes locales los que tomaran la decisión de iniciar un procedimiento que debería finalizar con la aprobación de la correspondiente ley de creación de cada comarca por parte de las Cortes de Aragón. La capacidad de iniciativa de la Diputación General de Aragón, entendida más como cautela legal, quedaba limitada a una situación en la que el 70% del territorio aragonés estuviese comarcalizado, es decir, a la finalización de un proceso ya generalizado.

La situación de las delimitaciones comarcales aragonesas en cuanto a la relación entre municipios era muy diferente. Existían ocho Mancomunidades de interés comarcal en todo el territorio y algunas mancomunidades que integraban a parte de los municipios. En consecuencia, la fuerza de los intereses compartidos era de distinta intensidad y se preveían diferentes respuestas ante un futuro de trabajo compartido con una proyección de ámbito superior al municipal.

El proceso administrativo resultaba sencillo y sin embargo su implantación estaba llena de matices importantes: el conocimiento del territorio, la necesidad de consenso, la respuesta de las entidades locales, el cumplimiento de los objetivos, la adaptación al nuevo modelo, el trabajo en equipo, la financiación, el desarrollo legislativo, etc. Sin embargo, es la convicción y el acometimiento de nuevos proyectos lo que hace avanzar a la sociedad.

Gran parte de las características del proceso estaban definidas desde el principio. El nuevo modelo debía compatibilizar lo local y lo comarcal; debía intentar un reequilibrio del territorio disminuyendo los desequilibrios existentes; había que evitar los errores que se cometieron en las transferencias de la Administración Central del Estado a las Comunidades Autónomas; no podía suponer un incremento del gasto público. Muchas otras fueron definiéndose a medida que se avanzaba en el proceso, conformándose un modelo que tiene como principio fundamental lograr unas mejores condiciones de vida para los habitantes del territorio y derivándose unos objetivos asociados que constituyen su justificación.

La información clara a los ayuntamientos y mancomunidades, la transparencia en los planteamientos, la búsqueda del acuerdo, la puesta en marcha de un trabajo conjunto, el esfuerzo de un equipo, el momento en que se produce, las circunstancias de

las personas que viven en el territorio y la necesidad de adoptar medidas ante los problemas existentes son las claves de una respuesta mayoritaria al proceso de comarcalización.

Su implementación aconsejaba un modelo cualitativamente simétrico y cuantitativa-mente asimétrico, dinamizador de la vida social, operativo, secuenciado en sus fases, con transferencias dotadas suficientemente, flexible, abierto en lo social, con proyección hacia el futuro.

En la primavera del año 2000, cuando el Vicepresidente presentaba un primer balance de su periplo por tierras aragonesas, ya anunciaba que más de cuatrocientos municipios habían adoptado la iniciativa de constituirse en comarcas, cifra a la que había que sumar cinco mancomunidades de interés comarcal.

La necesidad de que cada una de las 33 comarcas deba disponer de una ley aprobada por las Cortes Aragonesas para su creación, lleva aparejado un trabajo político, administrativo y parlamentario que difícilmente puede pasar desapercibido. Pero aún, contando con la capacidad y la dedicación de todos los que han participado en el proceso, no hubiera sido posible llegar hasta donde nos encontramos, si no se hubiera dispuesto del acuerdo mayoritariamente unánime de los representantes políticos, en todas las instancias de decisión a las que ha estado sometido el proceso.

Los representantes municipales han sido los primeros que han realizado el esfuerzo de alcanzar en cada una de las delimitaciones comarcales el quórum suficiente – dos tercios de los municipios y del censo electoral correspondiente – para poder iniciar el proceso. A ellos, les ha seguido la maquinaria administrativa de la Comunidad Autónoma capaz de tramitar cada uno de los expedientes con la agilidad suficiente para cumplir los diversos plazos e incluso para incorporar las incidencias que las solicitudes de cambios de delimitación comarcal han ocasionado de manera sobrevenida. El Gobierno de Aragón también ha mantenido tensionado su impulso político con la aprobación continuada de los proyectos de ley de creación de cada una de las comarcas. Finalmente los parlamentarios aragoneses han sido capaces de abordar una producción legislativa que, aun tratándose de leyes con un esquema jurídico similar, pasará sin duda a ser una de la más fecunda de su historia.

Mención especial hay que hacer de las formaciones políticas con representación en las Cortes de Aragón que han trabajado de forma conjunta en cuantas reuniones se les ha solicitado su participación. Fruto de esta tarea en común ha sido la aprobación en esta legislatura de la Ley de Medidas de Comarcalización. Esta es una herramienta clave para definir con detalle las competencias que podrán ejercer las comarcas, que de forma genérica habían sido enumeradas en la ley de Comarcalización y en las distintas leyes de creación de comarcas, pero sobre todo es el documento que recoge el modelo de financiación de las comarcas y las dota de suficientes recursos económicos para que puedan cumplir con la finalidad para la que han sido creadas.

Al final de la legislatura, prácticamente a punto de concluir el proceso en el que hemos asistido al nacimiento, una por una, de todas las comarcas aragonesas, estamos viendo como también casi todas ellas están dando sus primeros pasos con la transferencia del primer bloque de funciones y servicios. A partir de aquí, podemos hacer sin gran esfuerzo una proyección de lo que el futuro a corto plazo nos depara. Y no se trata de un ejercicio de adivinación, sino que la inercia del proceso nos permite plantear cuáles son los próximos retos que habrá que afrontar de ahora en adelante.

Es evidente que habrá que profundizar, tal vez después de superar una fase de asentamiento y consolidación, en las transferencias que quedan pendientes hasta completar las previsiones de las leyes. Sin duda habrá que perfeccionar los mecanismos de financiación, observando atentamente los desequilibrios que pueda tener el actual sistema. Habrá que clarificar y deslindar las competencias de cada una de las administraciones y establecer también los supuestos de competencias concurrentes. Para afrontar muchos de estos retos ya se ha creado un foro, el Consejo de Cooperación Comarcal, constituido el 27 de febrero de 2003 e integrado por representantes de la Comunidad Autónoma y por los Presidentes de los Consejos Comarcales, que va a permitir no sólo la búsqueda de soluciones y posibles acuerdos para muchos de los temas que ya están pidiendo paso, sino que va a permitir el intercambio de experiencias entre las diferentes comarcas.

Hay otros procesos, consecuencia directa de la comarcalización, que deberán de comenzar a producirse: el necesario reajuste de la Administración de la Comunidad Autónoma, en las materias que ha transferido a las comarcas así como, la redistribución de su personal como consecuencia de la aplicación del principio de coste cero ya que la creación de las comarcas no debe suponer un incremento de personal; la delegación de competencias de los municipios a las comarcas y en particular de aquellos de menor tamaño cuya supervivencia es uno de los objetivos de la comarcalización, el papel a desempeñar y el espacio a ocupar por las Diputaciones Provinciales en el nuevo escenario local, en este sentido deberán de irse constituyendo las Comisiones Mixtas de Transferencias entre Diputaciones Provinciales y Comarcas previstas en las leyes.

También será necesario retomar una serie de temas pendientes que han sufrido las consecuencias de las prioridades del proceso: sin duda habrá que abordar el estatuto jurídico que debe adoptar la futura comarca metropolitana de Zaragoza, que será el broche del proceso de creación de las comarcas. Habrá que engarzar la política territorial, que ya viene diseñada en la Ley de Directrices de Ordenación Territorial, con la nueva organización del territorio, sin olvidar el papel a desempeñar por los emergentes planes estratégicos que ya se están elaborando en las comarcas. De todo ello se derivará, sin duda, una nueva formulación de dicha política territorial.

Al llegar a este punto, conviene también dar marcha atrás y considerar algunas de las cuestiones expuestas sobre el presente y el futuro de las comarcas o, lo que es lo mismo, sobre nuestro territorio.

Tenemos todos los elementos para pensar que estamos ante un acontecimiento trascendental e histórico en el sistema de organización territorial que, en sí, permanecía inalterado desde el siglo XIX. Si bien, la situación actual de consolidación del proceso lo convierte en un hecho irreversible, no hay que olvidar que, transferido el primer bloque de competencias, las comarcas han empezado a atender sus nuevas responsabilidades. Sin embargo todavía quedan pendientes de fijar cuestiones tan importantes como el ritmo del traspaso de funciones y servicios del segundo y tercer bloque de competencias, volumen de materias, lo suficientemente amplio como para pensar que el proceso de comarcalización mantenga en el futuro, como mínimo, el mismo protagonismo que ha adquirido en esta etapa.

La comarca supone una transformación de tal envergadura y complejidad que exigirá, de las Administraciones públicas, la actuación en una multiplicidad de frentes, no sólo como impulsoras de su propio cambio interior, sino también como catalizadoras del proceso frente a otros agentes sociales.

Seguir avanzando en la descentralización, significa una mejor gestión de las políticas públicas y una prestación más eficiente de los servicios. Aquí es donde aparece el primer requisito imprescindible con perspectiva de futuro: el establecimiento de cooperación entre administraciones de una forma sistemática y coherente, acomodando las funciones institucionales al impacto ocasionado por la descentralización de competencias transferidas a los nuevos entes territoriales

En resumen, el proceso de comarcalización requiere de la integración explícita de todas las políticas, programas, acciones, marcos de financiación y apoyo de todos en todos los niveles: europeos, nacionales, regionales, comarcales y locales. Ante este panorama, podemos establecer distintas medidas, en gran parte ya formuladas, sin embargo, es nuestra intención aprovechar la oportunidad que nos brinda este libro, para invitar a los lectores a pensar con perspectiva de futuro. No cabe duda, de que es un esfuerzo añadido por las múltiples variables que intervienen en el día a día y que requieren de soluciones y respuestas inmediatas. Pero no hemos de perder el horizonte porque todos los agentes que hemos intervenido directamente en este proceso somos conscientes de que la Comunidad Autónoma de Aragón se encuentra en un momento de notable prosperidad y que, a pesar de los recientes avances, nuestra Comunidad Autónoma todavía debe afrontar importantes cambios. Con la transformación en la organización de nuestro territorio contribuimos a construir una comunidad que traslada y comparte los niveles de decisión administrativa y ofrece mayores cuotas de modernidad para cubrir las necesidades que demanda la sociedad actual.

No queremos terminar estas reflexiones sin hacer constar nuestro agradecimiento personal a todas y cada una de las personas que desde la Dirección General de Administración Local y Política Territorial, con su trabajo callado y constante, han contribuido a que este proceso haya llegado a buen puerto. Todas estas personas son parte y clave de un equipo que ha trabajado codo con codo y al unísono, no hay más

méritos particulares que la tarea bien realizada. Es de justicia citar uno por uno a todos los miembros que son o han sido componentes de este equipo:

José Luis Aguado Ipiens, Isabel Aguilar Sebastian, Isidro Aguilera Aragón, Eva Alberó Martín, Mamen Alvo Rituerto, Isabel Andrés Mora, José Angel Añón Almazán, Luis Antonio Arriola Plou, María Jesús Artigas Valencia, Ladislao Artigot Sanz, Isabel Aznar Gómez, María Pilar Aznarez Letosa, María Benito Gómez, Matilde Benito Gómez, Juan Bueso Zaera, Alfredo Chipriana Elías, Rafael Clavería Morant, Alberto Contreras Triviño, Pablo Dolz Millán, Jorge Ezquerro Gallizo, Pilar Forcada Bortoloti, Ana Cristina Fraile García, Gloria Galarza Aramayona, Lourdes García de Francisco, Leticia Gil Noeno, Jorge Infante Díaz, Marisa Jiménez Calavia, María José Lambán López, Mercedes Lardiés Ruiz, Marian Larraz Sierra, Visitación Larroche Garcés, Ana Llobet Colón, Pilar López Millán, Concha Mairal Castillo, Juan José Malo Hernández, Luis Marruedo Espeja, Jesús Martínez Chueca, Eva Mondurrey Serrano, Francisco Monzón Tello, Asunción Mugarza Ortega, Elena Murillo Gimeno, José Luis Ona González, José Luis Ordovás Soterías, Juan Quilez Montañés, Margarita Revillo Pinilla, María Victoria Rodríguez Cativiela, Pedro Rodríguez Grima, Manuel Rúa López, Lourdes Rubio Sánchez, Amador Ruiz García, Javier Sádaba Puig, Marina Sevilla Tello, Conchita Silva Sáez, Esperanza Sofi Callén, Ana Supervía Lampre, José Miguel Tabuena Marraco, María Esperanza Tena Aína, Concha Torres Liarte, María Vicente Lozano, Ascensión Vicente Patón, María Pilar Vicente Sánchez y Elida Zueco Calvo.

A todos ellos nuestro agradecimiento más sincero como Directores Generales de Administración Local y Política Territorial y como compañeros.

Títulos publicados en la colección "Territorio"

1. EL LARGO CAMINO HACIA LAS COMARCAS EN ARAGÓN.

AGUSTÍN UBIETO ARTETA.

2. COMARCA DEL ARANDA.

JAVIER HERNÁNDEZ, JULIÁN MILLÁN Y AGUSTÍN SERRA (COORDINADORES).

3. COMARCA DEL ALTO GÁLLEGO.

JOSÉ LUIS ACÍN FANLO (COORDINADOR).

4. COMARCA DE VALDEJALÓN.

MANUEL BALLARÍN (COORDINADOR).

5. LAS COMARCAS DE ARAGÓN: TERRITORIO Y FUTURO.

JORGE INFANTE DÍAZ (EDITOR).

6. EL PROCESO DE COMARCALIZACIÓN DE ARAGÓN.
ANÁLISIS POLÍTICO Y ADMINISTRATIVO.

ALFREDO BONÉ PUEYO, ROGELIO SILVA GAYOSO.