

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



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

G S I C

Grupo Sociológico de Investigación Científica

Universidad de Zaragoza

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

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

Equipo de investigación:

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



G S I C

Grupo Sociológico de Investigación Científica

Universidad de Zaragoza

Octubre 2006

11. EL PROCESO DE COMARCALIZACIÓN: UNA MIRADA SOCIOLÓGICA

11.1. Los servicios y funciones transferidos a las Comarcas: Una visión de conjunto

El proceso de comarcalización vivido en Aragón ha significado la emergencia de una nueva institucionalidad político-administrativa que ha venido a agregar un nuevo actor a la arena institucional de nuestra Comunidad.

Los capítulos precedentes han tratado de establecer la realidad en la que se encuentra la prestación de servicios y el ejercicio de las funciones que se han encomendado a las comarcas. El examen realizado en cada una de las ocho áreas competenciales asumidas a través de los correspondientes decretos de transferencias nos permite deducir también cuál ha sido el afianzamiento de esta nueva administración en su todavía corta existencia, el grado de desarrollo e implantación de los servicios y funciones en cada área y las trayectorias seguidas en su implantación, así como las valoraciones que lo hecho hasta el momento les merece a los técnicos responsables de su implementación.

En este capítulo se ofrece una mirada transversal sobre ese proceso. Transversal en el sentido de que se trata de una mirada sobre el proceso de comarcalización en su conjunto, tratando de abarcar en ese vistazo a todas las áreas que han integrado este primer bloque de funciones y servicios cuya gestión se ha encomendado a las comarcas. Al integrar en una perspectiva conjunta la información que en las páginas precedentes se ha presentado, se

ha intentado alcanzar una nueva comprensión de los hechos y datos ya examinados anteriormente. Aunque se ha tratado al máximo de evitar la repetición de lo ya dicho en otros lugares, confiamos que las posibles reiteraciones sean mínimas y permitan contemplar el pulso conjunto de lo que ha sido, hasta ahora, la construcción de las comarcas en Aragón.

Una característica que ha presidido el proceso de construcción comarcal ha sido su heterogeneidad, tanto territorial como sectorialmente. Por un lado, la construcción concreta y real de las comarcas se hace en muchos aspectos a partir de fórmulas de cooperación intermunicipal previamente existentes. Como ya se ha indicado, la desigual cobertura territorial de estas formas mancomunadas hace que el punto de partida de las comarcas sea, lógicamente, muy diferente según la existencia previa o no de estos formatos de colaboración. Y por otro lado, en relación a las funciones y servicios transferidos a las comarcas en el primer bloque que se ha analizado, se constata la existencia de una serie de «sectores» en los que venían prestándose mucho antes de que se iniciara el proceso una serie de servicios (acción social, recogida de residuos, protección civil —fundamentalmente, lucha contra el fuego— y deportes). Servicios que tienen que ver básicamente con la asistencia a la ciudadanía para la mejora de su calidad de vida.

En la construcción de las comarcas van a confluír, por tanto, estas dos tendencias y el grado de consolidación y desarrollo de los servicios y funciones comarcales, a finales de 2005, refleja este punto de partida.

En **Acción Social**, la larga trayectoria de prestación y gestión de servicios sociales ha sido determinante para que esta área se haya desarrollado de manera generalmente satisfactoria en todas las comarcas, aunque todavía queden algunas en las que está pendiente finalizar el proceso de organización comarcal de los servicios sociales de base. Al margen de estas dinámicas organizativas sí puede decirse que la comarcalización ha servido para impulsar la ampliación y generalización de los servicios sociales a todos los ayuntamientos y núcleos de población y ha posibilitado, gracias a la autonomía financiera, la ampliación de servicios en bastantes casos y una relativa

diferenciación en la oferta de éstos en función de las propias características sociales de cada comarca.

Los antecedentes que en materia de **Deporte** existían en la Comunidad Autónoma son una referencia importante para comprender la facilidad y rapidez con la que evolucionó el traspaso de estos servicios a las comarcas. Una tradición de más de veinte años en la gestión de estas funciones por mancomunidades constituidas con este propósito o por los propios ayuntamientos facilitó una estructuración rápida del área por la administración comarcal. La principal característica del proceso ha sido la continuidad de los esquemas de trabajo y, sobre esa base, incrementar las actividades y extender la oferta en el territorio tratando, al mismo tiempo, de ampliar ésta a nuevas tipologías de usuarios cada vez más diferenciadas. La coordinación comarcal de este servicio ha supuesto, sin duda, una profesionalización de la prestación, debido a la contratación de personal cualificado y un aumento en la variedad y calidad de las actividades deportivas.

Por lo que respecta a **los Residuos Sólidos Urbanos (RSU)** la gestión comarcal de esta función ha debido adaptarse a la entrada en vigor y puesta en marcha del Plan de Gestión Integral de Residuos de Aragón (GIRA), cuyo horizonte de aplicación se ha establecido durante el período 2005-2008. Este Plan sustituyó los planes sectoriales que existían hasta ese momento y ha introducido una estrategia global de política ambiental aplicable en todo el territorio aragonés: menor generación de residuos, la reutilización, el reciclado y la sensibilización ambiental. Se ha dividido el territorio aragonés en ocho Agrupaciones de ámbito superior al comarcal, aproximadamente homogéneas en la producción de residuos urbanos, con la finalidad de optimizar las infraestructuras de almacenaje y tratamiento de los residuos generados. En este marco de transformación autonómica global, las comarcas están reorientando sus actuaciones específicas hacia los objetivos estratégicos del GIRA y su gestión se enmarca, como no podía ser de otra forma, dentro de los lineamientos del Plan. La propia naturaleza del servicio lleva a establecer concesiones con empresas privadas y a fórmulas de cooperación

supracomarcal. La dinámica generada por las crecientes exigencias ambientales y las políticas autonómicas puesta en marcha en el sector, han obligado a la mayor parte de las comarcas a la realización de extraordinarios esfuerzos para recuperar los retrasos que en esta materia sufría el medio rural y adecuarse a la normativa cada vez más exigente en esta materia. No puede obviarse la dificultad y el esfuerzo que supone la gestión de estos servicios en comarcas de extenso territorio y baja densidad poblacional.

El desarrollo del área de **Protección Civil** ha sido muy desigual. Con pocas excepciones, el grado de implantación y consolidación de las funciones y servicios inherentes a esta competencia es todavía incipiente, aunque haya indicios de cambio en la tendencia. Tradicionalmente ha sido el municipio quien ha ostentado la competencia en caso de emergencia. Por otro lado, tanto la administración autonómica como las diputaciones provinciales han sido hasta el momento las que han apoyado materialmente la protección civil (fundamentalmente, en el equipamiento de lucha contra los incendios). Este estado de cosas ha relegado a un segundo plano de la agenda comarcal la preocupación por esta materia. Las comarcas no cuentan con mucha experiencia previa en esta materia, dado que la protección civil era competencia municipal. La Ley de protección civil y atención de emergencias de la Comunidad Autónoma de Aragón (30/2002) otorga un mayor reconocimiento al papel de la comarca en la gestión de las emergencias por lo que, en lo sucesivo, estas funciones verán aumentada su importancia. En esta dirección parece avanzarse al constatar que los principales avances en cuanto a la consolidación de las funciones comarcales en materia de protección civil han tenido lugar durante 2005.

Frente a estos servicios “clásicos” emergen, en las transferencias de funciones y servicios, nuevas competencias que pertenecen a otros ámbitos no tan estrechamente relacionados con la construcción básica del estado de bienestar pero que se han ido incluyendo también en las agendas de la política local durante la década de los 90: juventud, desarrollo económico local, identidad. A este planteamiento doctrinal obedecerían algunas de las competencias

incluidas también en el primer bloque de transferencias: juventud, cultura, patrimonio cultural y turismo. La relativa novedad de las mismas se reflejaría también en el retraso de su implementación en las comarcas.

El área de **Cultura** ha tenido, en general, escaso desarrollo en su globalidad si se la compara con otras áreas que sí han logrado poner en práctica las funciones y servicios que tienen asignadas. Las dificultades para consolidar una estructura de gestión propia están asociadas, principalmente, a limitaciones de distinta índole para contratar personal especializado y al solapamiento de actividades con otras áreas (especialmente con Patrimonio Cultural y Tradiciones Populares y Promoción del Turismo). Otro factor importante para entender este tímido desarrollo es la poca experiencia previa de gestión conjunta en Aragón, a escala local, en el ámbito de la cultura. Antes de la comarcalización, solamente los municipios grandes y algunas mancomunidades dedicaban recursos a esta temática; el resto de actividades eran realizadas por la DGA y las Diputaciones a través de la implementación de los denominados “circuitos culturales”. Pese a esto, Cultura ha ido creciendo lentamente durante el período estudiado. Indicadores de ello son tanto el aumento de actuaciones (archivos, registros, bibliotecas y la conexión telemática; fomento de actividades artísticas, de protección y difusión del patrimonio documental y museístico) como el número de trabajadores contratados y el presupuesto ejecutado. A nivel cualitativo, el resultado más valorado es el reconocimiento y aumento de la legitimidad social de las tradiciones del medio rural, así como el fortalecimiento del tejido asociativo. Esta identidad cultural que comienza a consolidarse en el discurso político, espera llegar a convertir a la Cultura en un área de prioridad de actuación en el futuro.

Patrimonio Cultural y Tradiciones Populares es otra de las áreas nuevas que no ha conseguido hasta el momento una consolidación efectiva. Son todavía pocas las comarcas en las que la totalidad de sus servicios y el conjunto de las funciones transferidas se llevan a cabo con regularidad. En siete comarcas no se ha iniciado aún ninguna actuación. Sin embargo, en el

periodo estudiado se ha incrementado el presupuesto al igual que el personal y se ha observado un crecimiento en la realización de actividades. En esta situación de desarrollo incipiente influye el solapamiento con áreas cercanas en su campo de actuación (Cultura y Promoción del Turismo) que dificultarían la aparición de un espacio propio. De hecho, a veces ha surgido la dificultad de atribuir determinadas acciones a un área específica y es relativamente usual que el personal técnico se comparta entre estas áreas afines. De lo que no hay duda es que su particularidad radica en considerarla, por parte de profesionales y políticos, como uno de los pilares que debe sustentar las estrategias de diversificación de la economía a través de la oferta turística.

La evolución del área de **Juventud** está caracterizada por desarrollarse a la vez que lo hace el Instituto Aragonés de la Juventud. Éste crea su estructura para implementar las políticas públicas sectoriales de juventud a nivel autonómico en el momento en el que se transfieren a la comarca competencias en esta materia. Esta contigüidad en el tiempo ha producido interesantes experiencias allí donde las comarcas apostado por desarrollar acciones en este área (hay todavía nueve comarcas en las que no se ha constituido el área y en otras tres, la competencia se ejerce desde otras áreas: acción social y deportes). En las comarcas en las que se ha creado una estructura para el ejercicio de las funciones transferidas, destaca el aumento de asociaciones juveniles, las actividades organizadas y el número de participantes.

Las transferencias en **Turismo** han evolucionado de forma diversa dependiendo del desarrollo del sector en las distintas zonas de Aragón. La mayoría de las actuaciones realizadas corresponden a tareas de administración, control, promoción y fomento de la actividad turística en las Comarcas. El proceso de puesta en funcionamiento de esta área ha seguido unas pautas bastante comunes: En el primer momento, el énfasis estuvo marcado por la toma de contacto con tareas nunca antes realizadas a nivel administrativo (organizar expedientes, actualizar bases de datos, crear sistemas de gestión propios). La segunda etapa se caracterizó por asumir las tareas de inspección, optando cada comarca por estrategias distintas,

dependiendo, especialmente, de los recursos disponibles. En un tercer momento, se priorizan las actuaciones de difusión y promoción del turismo. En este sentido, la existencia de convenios anteriores a la comarcalización establecidos entre mancomunidades y ayuntamientos fueron puntos de apoyo y el comienzo del desarrollo de un amplio abanico de actividades con las que se trata de consolidar la relación entre los empresarios locales y la administración local. La promoción y difusión de las potencialidades turísticas de determinados territorios que ha impulsado la comarca ha permitido que pequeñas localidades pasaran a formar parte de un proyecto territorial común mejorando la visibilidad de sus atractivos, integrándose en un producto turístico de mayor entidad y reforzando la imagen e identidad de la comarca.

Las informaciones y datos más relevantes se han resumido en un indicador que resume y sintetiza el grado de asunción, implementación y desarrollo que cada una de las áreas competenciales transferida había alcanzado a finales de 2005. Para realizar este resumen de las apreciaciones acerca del grado de desarrollo en el que se encuentra cada área, el equipo investigador ha clasificado cada una de las áreas que contempla el decreto de transferencias, comarca a comarca, en alguna de las siguientes categorías: (i) incipiente; (ii) en desarrollo y (iii) consolidada. Se ha aplicado una cuarta categoría, “no iniciado”, en aquellos casos en los que las funciones y servicios transferidos no habían comenzado.

Esta clasificación, realizada por el equipo investigador a la luz de la información disponible sobre el desempeño alcanzado por cada área en el conjunto de las comarcas, sólo pretende ser una apreciación de carácter aproximativo al estado de desarrollo de los servicios y funciones de cada competencia. Aunque basada en las apreciaciones subjetivas del equipo investigador, las categorizaciones realizadas reflejan, no obstante, el esfuerzo de sistematización y objetivación que se ha practicado sobre la abundante y

variada cantidad de materiales manejados sobre el proceso de construcción comarcal y su funcionamiento en estos años⁵².

En el cuadro siguiente se resume el número de comarcas que se encuentran en cada categoría de desarrollo (consolidada; en desarrollo; incipiente; no iniciada) para cada una de las ocho áreas consideradas.

Índice de Apreciación Global de Desarrollo de las áreas competenciales en el conjunto de las Comarcas de Aragón. 2005

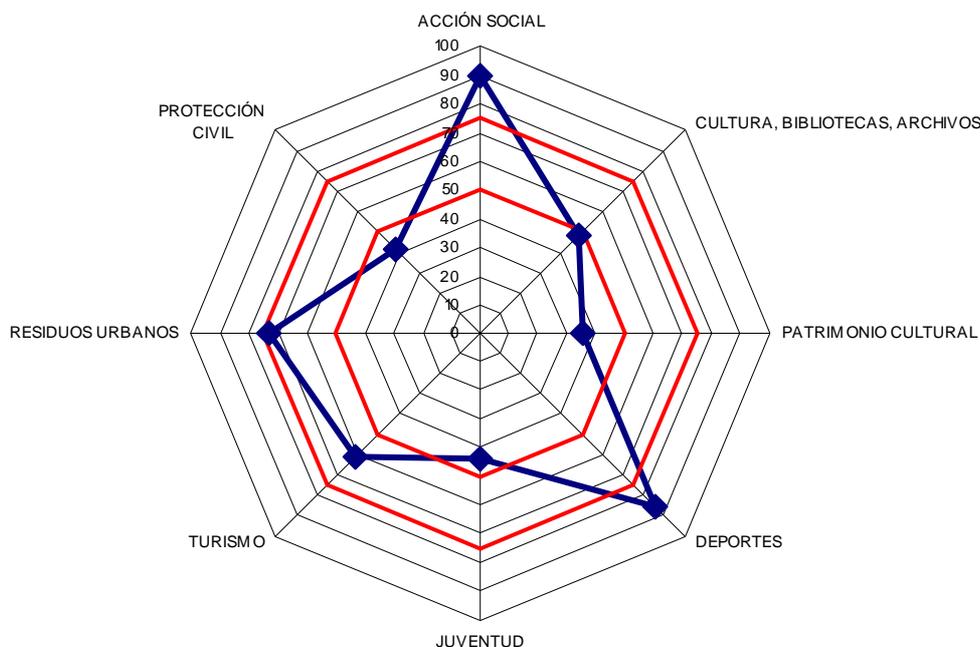
	No iniciada	Incipiente	En desarrollo	Consolidada	Índice de Apreciación Global de Desarrollo del Área
Acción Social	0	0	10	22	90
Cultura	3	13	15	1	48
Patrimonio Cultural	7	17	7	1	35
Deportes	0	3	8	21	85
Juventud	7	12	9	4	44
Turismo	2	11	10	9	60
Residuos	4	1	12	15	73
Protección Civil	8	12	9	3	41

A partir de esta tabla que refleja la distribución del número de comarcas que tienen cada área en alguna de las categorías establecidas, se ha elaborado el indicador que aparece en la última columna de la derecha. El indicador tendría un valor máximo de 100 para cada área de competencia, si todas las comarcas (32) hubieran sido clasificadas en la categoría «consolidada»; de manera sintética, el índice obtenido permite visualizar el «estado» general de implantación y desarrollo de las competencias transferidas en el conjunto de las comarcas.

⁵² Se trata de una clasificación basada en el criterio «experto» que los investigadores se han forjado durante el proceso de investigación del estado de su «objeto de estudio» (a modo del criterio de jueces para establecer calificaciones). Es evidente que tal categorización sintetiza en gran medida el contenido de los razonamientos y las apreciaciones que se han ido realizando a lo largo del texto y que no está exenta de cierto sentido subjetivo. No obstante, las razones de los juicios adoptados han sido suficientemente argumentadas en el análisis realizado.

Esa información es la que refleja el gráfico adjunto. Las líneas en rojo representan el segundo y tercer cuartil. La irregularidad del polígono resultante viene a reflejar gráficamente la situación que hemos descrito en las páginas anteriores.

Apreciación global del grado de desarrollo y consolidación de los servicios y funciones transferidos a las comarcas. Diciembre de 2005.



La creación de las comarcas y el proceso de las transferencias implicó la necesidad de contar con infraestructuras, equipamientos y personal para llevar adelante una nueva estructura administrativa y sus actuaciones. Las tablas que se presentan a continuación permiten observar la evolución del personal

contratado y del presupuesto en las comarcas desde el año 2002 hasta el 2005. La información, además, está desagregada por área, lo que permite analizar las particularidades de cada una de ellas a través del tiempo transcurrido.

En estos últimos cuatro años el aumento de personal ha sido significativo: mientras que en el año 2002 había 210 trabajadores, en el año 2005 los contratos sumaban 1.574. La evolución del número de trabajadores aumenta de forma notoria en el primer período (2002-2003), siendo más débil el crecimiento de personal en el segundo periodo. El periodo 2002-2003 coincide con la constitución de las comarcas: en 2000 se constituyó una comarca; en 2001 se crean siete comarcas; en 2002, 18 y en 2003, las seis comarcas restantes. Los procesos de contrataciones y traspasos de personal a las comarcas por disolución de las mancomunidades, con cierto retraso sobre el momento de constitución legal, tienen lugar, fundamentalmente, a lo largo del año 2003. Año que refleja el aumento de efectivos que se produce por esta razón. Los siguientes aumentos en las plantillas de personal obedecen a la puesta en marcha, desarrollo y ampliación de las actuaciones específicas.

Si se observa la evolución en términos relativos, destaca la reducción sistemática del peso del personal de Administración en el conjunto de las plantillas, el mantenimiento constante del porcentaje de efectivos de Acción Social y el incremento experimentado por el personal del área de Deportes. Las restantes oscilaciones en el reparto de las plantillas parece corroborar los análisis apuntados en otras partes del estudio: vendrían a indicar la mayor relevancia otorgada a ciertas áreas (caso de Protección Civil, Juventud, Turismo...) que aumentarían sus efectivos en mayor proporción que las restantes áreas.

Personal contratado por áreas. Comarcas de Aragón. 2002-2005. Número de trabajadores

	2002	2003	2004	2005
Administración	42	149	242	246
Acción Social	95	371	560	667
Cultura	1	16	26	22
Patrimonio Cultural	0	3	11	19
Deportes	10	100	165	203
Juventud	2	16	24	57
Turismo	9	18	33	41
Residuos	24	94	116	119
Protección Civil	2	28	37	41
Personal compartido	0	0	2	5
Fuera competencias	25	90	128	154
Total personal	210	885	1.344	1.574

Personal contratado por áreas. Comarcas de Aragón. 2002-2005 Porcentajes

	2002	2003	2004	2005
Administración	20,0	16,8	18,0	15,6
Acción Social	45,2	41,9	41,7	42,4
Cultura	0,5	1,8	1,9	1,4
Patrimonio Cultural	0,0	0,3	0,8	1,2
Deportes	4,8	11,3	12,3	12,9
Juventud	1,0	1,8	1,8	3,6
Turismo	4,3	2,0	2,5	2,6
Residuos	11,4	10,6	8,6	7,6
Protección Civil	1,0	3,2	2,8	2,6
Personal compartido	0,0	0,0	0,1	0,3
Fuera competencias	11,9	10,2	9,5	9,8
Total personal	100	100	100	100

Por el perfil profesional de las contrataciones que se realizan, la tendencia general en todas las áreas muestra preferencia por la contratación de técnicos, siendo Turismo y Cultura las que más han evolucionado en ese sentido. Es decir, por un lado, están dentro de las que tienen menos trabajadores, pero, por otro, son las que incorporan a los más cualificados. A partir del año 2003 se observa una leve tendencia a la contratación de personal técnico en las áreas más consolidadas (Acción Social, Deportes, Recogida y Tratamiento de

Residuos Urbanos), siendo en el 2004 cuando se da el aumento en la contratación de técnicos en el resto de las áreas.

Evolución del personal contratado por tipo de trabajador. Comarcas de Aragón. 2002-2005. Número de trabajadores

	2002	2003	2004	2005
Técnicos	43	191	315	386
Auxiliares	18	81	131	151
Otros	149	613	898	1.037
Total personal	210	885	1.344	1.574

Personal contratado por tipo de trabajador. Comarcas de Aragón. 2002-2005. Porcentajes

	2002	2003	2004	2005
Técnicos	20,5	21,6	23,4	24,5
Auxiliares	8,6	9,2	9,7	9,6
Otros	71,0	69,3	66,8	65,9
Total personal	100	100	100	100

El cuadro siguiente presenta la evolución presupuestaria desde el año 2003 al 2005. Puede observarse cómo en todos los años la Administración significa prácticamente la cuarta parte de los presupuestos totales. En segundo lugar, se encuentran los presupuestos dirigidos a actividades fuera de competencias, aumentando año a año su desarrollo.

Un análisis por áreas permite visualizar el crecimiento de los presupuestos en casi todas ellas en detrimento de las transferencias a las Administraciones. En este sentido, destacan las áreas de Juventud y Residuos Urbanos como las que mayor incremento han experimentado, el resto mantiene un leve ascenso del presupuesto, mientras que Acción Social baja ligeramente con respecto a 2004, siendo la única que desciende, aunque, como contrapartida, sigue siendo el área de mayor peso en la distribución total.

Distribución porcentual del presupuesto por áreas competenciales. Comarcas de Aragón. 2003-2005

	2003	2004	2005	Orden de importancia 2005
Administración	24,6	24,0	25,2	1
Fuera de competencias	15,2	17,9	19,5	2
Acción Social	23,1	24,3	19,4	3
Residuos	7,2	9,5	10,4	4
Turismo	5,8	5,9	6,1	5
Deportes	5,0	5,0	5,3	6
Cultura	4,9	5,3	4,5	7
Transf. a Administraciones	8,7	3,7	3,3	8
Protección Civil	3,0	2,8	3,2	9
Patrimonio	1,7	0,7	1,8	10
Juventud	0,7	1,0	1,4	11
Totales	100	100	100	

Presupuestos por áreas competenciales y su evolución. Comarcas de Aragón. 2003-2005

	2003	2004	2005	Evolución			Orden de crecimiento 2005/2003
				2004-2003	2005-2004	2005-2003	
	Miles de euros	Miles de euros	Miles de euros	%	%	%	
Juventud	538	992	1.707	84,5	72,0	217,3	1
Residuos	5.524	9.168	12.344	66,0	34,6	123,5	2
Fuera de competencias	11.691	17.148	23.309	46,7	35,9	99,4	3
Deportes	3.854	4.769	6.341	23,7	33,0	64,5	4
Protección Civil	2.318	2.713	3.777	17,0	39,3	63,0	5
Turismo	4.454	5.663	7.230	27,1	27,7	62,3	6
Patrimonio	1.298	632	2.104	-51,3	233,1	62,2	7
Administración	18.862	23.006	30.042	22,0	30,6	59,3	8
Cultura	3.800	5.049	5.350	32,9	6,0	40,8	9
Acción Social	17.757	23.320	23.157	31,3	-0,7	30,4	10
Transf. a Administraciones	6.704	3.593	3.879	-46,4	8,0	-42,1	11
Totales	76.799	96.052	119.240	25,1	24,1	55,3	

11.2. Las potencialidades de un proceso irreversible

Toda materialización de una propuesta de cambio social conlleva una serie de transformaciones, unas buscadas, otras no tanto, que dan cuenta de los perfiles y características que va adoptando el proceso en cuestión. A lo largo de estos años, la comarcalización ha ido progresando a través del cumplimiento de una serie de etapas que, de una forma desigual, han ido cubriendo las diferentes comarcas. En este capítulo se va a hacer especial hincapié en señalar aquellos elementos o dimensiones que, desde una aproximación sociológica, se consideran sustanciales en el proceso de comarcalización que hemos vivido en Aragón.

Se ha optado por una forma expositiva que permita destacar, dentro de esos ejes, tanto los aspectos que poseen una trascendencia positiva desde el punto de vista de la ciudadanía, los grupos o las instituciones, como aquellos que pueden estar incidiendo negativamente. La estrategia de ofrecer los logros y los retos, los binomios de luces y contraluces, responde a la necesidad de apoyar el futuro de la comarcalización, de una parte, en el refuerzo de aquellos elementos que se han revelado como positivos y, de otra, en la corrección de los que se han identificado como negativos. Por ello, en cada uno de los apartados, además de presentar esos claroscuros, se avanzan una serie de propuestas para que todos los actores implicados en este proceso puedan tenerlas en cuenta en el futuro y sirvan para superar las dificultades.

Los análisis se estructuran en torno a una serie de ejes, cada uno de los cuales ofrece una mirada contrapuesta de luz y sombra. Se ponen en evidencia estas dimensiones porque, a juicio del equipo investigador, permiten repasar las fortalezas, debilidades, amenazas y potencialidades que han caracterizado la comarcalización, vista ésta globalmente y conjugando la información de los epígrafes anteriores.

Logros y retos: Dimensiones de análisis

Gradualismo y flexibilidad	←————→	Desarrollo desigual
Adaptación a la diversidad	←————→	Fragmentación
Motivación	←————→	Inexperiencia
Nuevos localismos	←————→	Solapamiento de administraciones
Democracia participativa	←————→	Ausencia de refrendo directo
Vertebración del territorio	←————→	La comarca y el municipio
Lo endógeno	←————→	Lo global

11.2.1. Gradualismo y flexibilidad vs. desarrollo desigual

Los diferentes territorios aragoneses iniciaron la aventura de la comarcalización desde situaciones de partida desiguales. El poder legislativo era plenamente consciente de ello y favoreció un proceso que permitió una adecuación flexible al modelo de comarca, en el que cada bloque de municipios dio los pasos conforme se fue llegando a los consensos correspondientes entre todos los actores políticos implicados. Ello ha dado lugar a un proceso gradual, que ha permitido salvar muchas barreras y suspicacias.

Sin embargo, este criterio de flexibilidad y gradualismo ha dado lugar a un desarrollo desigual de la comarcalización, medido en referencia al número de competencias asumidas y ejecutadas por las diferentes comarcas. La diversidad encontrada hace referencia a dos ámbitos, fundamentalmente:

- De una parte, se produce una diversidad en cuanto al grado de desarrollo de cada comarca. Se dan situaciones muy dispares, desde comarcas en las que actualmente se están implementando actuaciones en todas y

cada una de las ocho áreas transferidas y comarcas en las que alguna o varias de ellas no se están llevando a cabo.

- De otra parte, no todas las áreas tienen un desarrollo homogéneo. Algunas de ellas (Acción Social o Deportes) están presentes de forma consolidada en todas las comarcas. Otras (por ejemplo, Patrimonio cultural o Protección Civil) se encuentran en una fase muy inicial en varias comarcas.

La diversidad es, en consecuencia, un hecho que ha sido contrastado por la presente investigación. Los procesos de comarcalización han sido heterogéneos. Pero, ¿qué factores se encuentran detrás de esa diversidad? Consideramos que hay varios elementos que inciden de forma más decisiva:

- Las mancomunidades, como entidades locales previas que agrupaban a varios municipios en la gestión de algunas competencias delegadas por ellos. El edificio comarcal ha aprovechado elementos anteriores: es una conceptualización administrativa novedosa, pero anclada en procesos y experiencias concretas previas a las que trasciende y redimensiona, pero sobre las que se asienta. No ha sido, en el ámbito práctico, una creación *ex nihilo*. A este respecto se han encontrado tres situaciones claramente diferenciadas:
 - La existencia de una única mancomunidad (que alcanzase a la totalidad o a la mayoría de los municipios que luego formaron la comarca): es la situación en la que el proceso de transferencias ha resultado más fácil, pues su característica fundamental es la continuidad, por lo que ha podido resultar más rápido y menos problemático. Los técnicos y los políticos, en su gran mayoría, tenían conocimiento y experiencia de gestión previas que han permitido abordar con garantías ciertas competencias. Además, estaban habituados a establecer contactos con la Administración autonómica, con lo que la transmisión de información ha sido mucho más fluida.

- La existencia de varias mancomunidades: situación que se ha revelado como muy compleja, pues ha sido necesario armonizar diferentes formas de hacer, aclarar responsabilidades, integrar equipos de trabajo, etc. Las dificultades, en determinadas áreas, todavía están presentes en algunas comarcas, discutiéndose metodologías, modelos de relaciones laborales, relaciones con el resto de administraciones, etc.
- La no existencia previa de mancomunidades: lo que ha dado lugar a que la comarca de nueva creación se caracterizara por una menor experiencia de técnicos y políticos, por mayores carencias en cuanto a información, por el mayor desconocimiento de los temas, por la necesidad de crear nuevas estructuras, por la mayor lentitud del proceso, etc.
- Muy ligado con el apartado anterior, pero poniendo la vista de lado de las áreas competenciales, se ha encontrado una diferencia entre aquéllas que tenían una trayectoria anterior (Acción Social, Deportes y Residuos) y las que en la mayoría de los casos han sido de nueva implantación (Cultura, Patrimonio Cultural, Juventud, Protección Civil y Turismo). Las primeras, con el paso del tiempo, han presentado menos dificultades para consolidarse en la mayoría de las comarcas. Las segundas, por el contrario, se han topado con mayores escollos y presentan una consolidación significativamente menor.

En esta desigual evolución, que ha favorecido a las más antiguas, han tenido mucho que ver diferentes factores:

- La existencia de ciertos “derechos adquiridos” que han ejercido una inercia que ha facilitado su desarrollo, y que han protagonizado tanto los técnicos y los políticos, como las asignaciones presupuestarias.

- La disposición de una mayor visión de conjunto, el control de los trámites administrativos, los contactos más allá de las comarcas, etc.
- Por parte de la ciudadanía, ya acostumbrada a una serie de prestaciones, el tirón de la demanda ha encontrado un caldo de cultivo natural en las competencias que ya venían desarrollándose. Además, las competencias nuevas no se identifican con prestaciones de servicios de carácter personal, sino con dimensiones con beneficios más abstractos o diferidos.

No obstante, el equipo investigador no quiere dar a entender que el mayor nivel de consolidación que ponen de manifiesto las áreas que ya se venían gestionando antes del proceso de comarcalización signifique que en el resto de áreas las cosas se hayan hecho peor, pues, si desde el punto de vista sincrónico (una foto fija de la actualidad) puede concluirse que las competencias «tradicionales» han llegado más lejos, desde el punto de vista diacrónico (la evolución) consideramos que el camino recorrido y los esfuerzos realizados en las áreas más «nuevas» han sido, en general, igualmente encomiables, ya que han iniciado su andadura desde una situación de partida mucho más desventajosa.

- El convencimiento en el proceso de comarcalización. Visto desde el momento actual, puede decirse que los diferentes políticos y técnicos que han asumido la responsabilidad de crear y gestionar en una primera etapa la comarca en su territorio, presentan grandes dosis de motivación, que se ha revelado necesaria para superar los problemas que han ido surgiendo.

Sin embargo, en el inicio del proceso de comarcalización, la motivación y el convencimiento eran muy desiguales, encontrándose grandes dificultades para ver, a medio y largo plazo, el sentido de la comarca como nueva institución político administrativa. Desde este punto de vista, el papel del Consejo Comarcal y, especialmente, de los diferentes

presidentes de las comarcas ha sido esencial. Aunque partiesen con algunas dudas, en general, se han ido convirtiendo poco a poco en los grandes impulsores del proceso de comarcalización en su territorio, ejerciendo un papel de liderazgo que ha sido determinante en el buen funcionamiento de la mayoría de las comarcas, así como en la profundización y avance en el proceso de consolidación de las mismas.

- En esta línea, no puede dejarse de lado una dimensión que ha incidido en la velocidad de cruce que ha tomado el proceso. La comarcalización, en cada ámbito concreto, ha devenido un juego político que sólo ha sido posible a través de un esfuerzo conjunto por llegar a consensos políticos y sociales. Este prerrequisito era una condición necesaria, sin la cual, la comarcalización hubiera tenido pocas probabilidades de éxito, y ha puesto de manifiesto que, más allá de las críticas puntuales, todas las fuerzas políticas han apostado por ella en los momentos decisivos. Para el buen desarrollo futuro del proceso de comarcalización, sería deseable que se extendiese en el tiempo este consenso inicial.
- La propia idiosincrasia de cada comarca, lo que ha favorecido que se preste especial atención a unos determinados temas, en detrimento de otros. Así, en general, se ha observado cómo cada comarca se ha volcado en una serie de áreas competenciales que se han considerado más interesantes para su devenir, realizando menos esfuerzos en otras áreas.

Como conclusión, puede decirse que la diversidad en cuanto a niveles de desarrollo ha sido el catalizador necesario para los momentos iniciales de la comarcalización. Sin embargo, mirando hacia el futuro, cuando se aborden la segunda y la tercera fases de transferencias, será preciso diseñar estrategias de aproximación de tipo competencial y temporal, que permitan a todas las comarcas, en un futuro a medio plazo, encontrarse en un nivel de desarrollo más homogéneo que el observado en esta etapa inicial.

11.2.2. Adaptación a la diversidad vs. fragmentación

Uno de los valores que más repetidas veces se ha puesto encima de la mesa por los interlocutores responsables a la hora de hablar positivamente sobre el proceso de comarcalización es su capacidad de acercarse a las necesidades de las personas que viven en cada territorio, de forma que ahora es posible dar una mejor respuesta a las mismas, tanto en las materias que tiene asignadas por ley la comarca, como a través de otras que no tiene reconocidas, pero que viene ejerciendo.

Ha podido comprobarse que en diferentes ámbitos, especialmente en aquellos que se encuentran más orientados a la prestación de servicios (deportes, acción social), la comarca está permitiendo que se desarrollen más programas, a demanda de los ciudadanos y que se llegue a casi la totalidad del territorio, cuestión que con las estructuras administrativas anteriores era impensable.

Esta situación, sin duda, ha sido favorecida por la circunstancia particular de ser la comarca una institución nueva que no tiene casi lastres ni rémoras del pasado, con profesionales de nueva incorporación en muchas transferencias, por lo que tiene más libertad que otras administraciones para cambiar, ofrecer nuevos programas e introducir innovaciones en los mismos. Además, no ha de perderse de vista que una parte de los fondos transferidos no son de carácter finalista, con lo que, en función de las decisiones políticas, se han destinado a diferentes fines.

Estos elementos favorecen una administración que es capaz de adaptarse a cada territorio y a las necesidades concretas de sus ciudadanos. De esta forma, se comprueba la existencia de programas distintos en función de la comarca en la que se fija la atención, incluso tratándose de materias transferidas.

El esquema repetido es el siguiente: La cercanía permite un mayor conocimiento del territorio y de las necesidades de la comarca («nadie como

sus habitantes conoce sus necesidades»). Este conocimiento cercano posibilita una mayor adecuación a esas necesidades detectadas, lo que repercute en la optimización de la gestión y en un mejor reparto de los recursos, tanto desde el punto de la eficacia como de la eficiencia. Con ello se ha puesto en valor la opinión del ciudadano, consiguiendo llegar además a más gente, a todo el territorio. Además la mayor autonomía en la gestión proporciona mayor dinamismo, más claridad, mayor definición y rigor.

Esto indudablemente tiene su otro lado de la moneda, pues también permite tener más conciencia de los límites. En efecto, se gestiona mejor desde la comarca, pero también se ven más las limitaciones de financiación para hacer todo lo que se desearía; al estar más cerca de la población, pueden adquirirse unas obligaciones que sobrepasan las actuales competencias y que necesitarían mayores presupuestos no siempre disponibles.

Por otra parte, este carácter adaptativo de la comarca conlleva una serie de riesgos desde la óptica del ciudadano. El que más ha de requerir nuestra atención es aquél que hace referencia a la desigual distribución por el territorio de servicios y de proyectos dirigidos a la satisfacción de las demandas y de las necesidades de las personas. El que cada comarca pueda priorizar unos programas en detrimento de otros hace surgir el temor de que la cartera de servicios que se ofrezca al ciudadano aragonés difiera en función del territorio en el que resida. Esta situación, que algunos defensores de la comarcalización señalan como un elemento positivo, puesto que da margen al juego de lo político en cada comarca, corre el riesgo de reducir considerablemente uno de los beneficios de este proceso: permitir el acceso igualitario a los servicios independientemente del lugar en el que se reside. El miedo a la diferenciación que podría producirse es un aspecto ampliamente resaltado por los técnicos más sensibles a estos aspectos vinculados a la equidad: los trabajadores de los servicios sociales. Aunque como realidad parece lejano que esto pueda ocurrir, es sintomático que sean los técnicos de esta área quienes reivindiquen de manera garantista la existencia de una ley que asegure unas prestaciones

sociales mínimas en todo el territorio aragonés y prevengan de un exceso de variabilidad en el territorio.

Para evitar este riesgo, proponemos cuatro medidas de largo alcance:

- En primer lugar, potenciar espacios de *planificación* en los que desde el nivel autonómico se especifiquen los grandes ejes de actuación en cada materia. Ejemplo de ello podría ser el GIRA. En este sentido, si la carencia de productos planificadores es un déficit en cualquier acción de la administración, todavía lo es más en aquellas competencias que están transferidas a las comarcas, ya que se abre la puerta a la fragmentación de las actuaciones.
- En segundo lugar, ir hacia el establecimiento de una *cartera de servicios como plataforma mínima* que debería estar presente en todas la comarcas (con su correspondiente dotación de fondos). Esa cartera mínima debería ser publicitada de forma genérica por la administración autonómica como servicios a los que puede acceder el ciudadano independientemente de donde resida. A partir de ahí, cada comarca podría desarrollar los programas o servicios complementarios que estimase oportunos, en función de las características propias de sus habitantes, de su tejido social o industrial, de su historia, etc. Ese «plus» nunca debería ofrecerse en detrimento de los servicios contemplados en la cartera.
- En tercer lugar, propiciar *espacios de encuentro* de carácter sectorial entre políticos y técnicos de las diferentes comarcas, con el fin de intercambiar experiencias y buenas prácticas. Ambos agentes han puesto de manifiesto que es fundamental compartir experiencias, proyectos, propuestas de nuevos programas, formas de hacerlos viables en territorios diversos, etc. Además de los interesantes procesos de aprendizaje, supondría una vía «informal» de abrir puertas hacia la homogeneización en la prestación de servicios.

- Paralelamente a estos procesos, sería interesante caminar hacia el establecimiento de una serie de «infraestructuras mínimas», como referente de los recursos que toda comarca pone a disposición del ciudadano, tanto desde el punto de vista de estructuras (un ejemplo podrían ser los Servicios Sociales de Base en el Área de Acción Social), como fijando un nivel de equipamientos para cada área que hiciesen viables las estructuras propuestas.

11.2.3. Motivación vs. inexperiencia

En general, se ha podido comprobar cómo el componente humano que ha liderado el proceso de comarcalización en estos tres años ha estado animado por una fuerte motivación.

Por parte de los responsables políticos, abandonadas las reticencias de las primeras fases, se ha observado un compromiso elevado con las competencias que les ha tocado asumir. De hecho, especialmente en los casos de las áreas menos desarrolladas, el verdadero animador de las mismas es el Consejero responsable, quien muchas veces ha tenido que cubrir tareas de tipo político y de carácter técnico.

Igualmente, en el caso de los técnicos, excepto en aquellas competencias que ya venían realizando las mancomunidades, ha coincidido el inicio de su carrera profesional con el trabajo en la comarca, lo que ha inculcado sus tareas de una gran dosis de motivación, iniciativa y creatividad. Los que ya estaban en el terreno han visto las oportunidades de la comarca y valorizado su actuación y posibilidades. La capacidad de innovación, las ganas de hacer cosas y la ilusión por sacar adelante los proyectos son elementos repetidos que se perciben en casi todas las comarcas,

Es importante poner de manifiesto que en muchos de los territorios de nuestra Comunidad las exigencias de la comarcalización conllevan la necesidad de desplazarse, reunirse, ofrecer servicios en lugares alejados, etc. Todo ello ha sido posible, en gran medida, gracias a la juventud, motivación y dedicación de los nuevos recursos humanos que han accedido a los puestos de trabajo de la administración comarcal.

Sin embargo, no ha de perderse de vista que esta característica ha ido unida a otra que ha conllevado no pocos inconvenientes al proceso. Tanto por parte de los políticos, como de los técnicos, se ha constatado la existencia de grandes dosis de inexperiencia, que les ha dificultado desarrollar con normalidad las primeras fases del camino en determinadas competencias. En estos casos, además, es cuando se llama la atención en que hubieran requerido mayor esfuerzo de acompañamiento por parte de algunos empleados públicos de la DGA; se han sentido desamparados, o al menos algo perdidos, con unas competencias a las que hacer frente y sin herramientas técnicas ni recursos suficientes para desarrollarlas.

Desde el presente esa situación tampoco es percibida como de especial dramatismo y, en todos los casos, los entrevistados resaltan los aprendizajes a que dio lugar. Como el pasado ya no se puede modificar, señalan que la «inmersión rápida» en el proceso de asunción de servicios y funciones, el escaso tiempo de transición entre el funcionamiento de las mancomunidades, su disolución y el inicio de una nueva planta administrativa, sin que por ello los servicios dejaran de suministrarse a los ciudadanos, propició, en medio de la incertidumbre que se hizo patente en los inicios, el aprendizaje práctico del personal de las actuales estructuras administrativas comarcales. El «aprender haciendo» es altamente valorado desde el presente.

De las conversaciones con los principales agentes de este proceso, se pueden extraer un par de recomendaciones: en primer lugar, es preciso propiciar fórmulas de formación para los políticos locales de nuestra Comunidad, para que estén cada vez más preparados para asumir la gestión de elevados

recursos económicos y técnicos, para saber establecer prioridades, para diseñar estrategias de trabajo a corto, medio y largo plazo, etc.

Por parte de los técnicos, los contactos con otros profesionales, de otras comarcas y de los departamentos de la DGA, se convierte en una línea de trabajo imprescindible, como modo de aprender de las buenas prácticas y como medio de evitar caer en errores que se han podido cometer en otras latitudes.

Por lo demás, se ha considerado interesante observar la relación entre políticos y técnicos, dada la naturaleza de una administración nueva, en la que casi todos los componentes eran inexpertos en estas cuestiones. De una parte, puede señalarse que, en general, técnicos y políticos coinciden en afirmar que sin profesionalización es imposible llevar a cabo las competencias que les tiene reservada la ley a las comarcas. Más allá del voluntarismo, que no deja de ser necesario, la figura del técnico es la que en mayor medida garantiza el camino hacia la consolidación de las diferentes áreas. En esta misma línea, tanto técnicos como políticos coinciden en que las demandas de la ley suponen unas necesidades de financiación más elevadas de las que actualmente tienen asignadas.

Por el lado contrario, quizás la diferencia encontrada más significativa ha residido en la valoración global del proceso: los políticos han tendido a reflejar una opinión más positiva que los técnicos. Estos, quizás por su visión más profesional acerca de cómo deberían funcionar las cosas, ponen el acento más en los déficits que en los avances.

En cuanto a las relaciones entre técnicos y políticos, en la mayor parte de los casos se reconoce que son fluidas y de estrecha colaboración; en 12 de las 32 comarcas estas relaciones son calificadas de cercanas (o muy cercanas). Se ha generalizado el procedimiento de crear comisiones informativas en las que los responsables políticos y los técnicos implicados examinan las propuestas que se van a presentar al Consejo Comarcal, llevándolas cuando en estas comisiones se ha alcanzado el acuerdo o un grado suficiente de consenso

sobre las mismas. Eso estaría facilitando el trabajo de los consejos comarcales en cuanto a la resolución de cuestiones prácticas y técnicas, dejándoles mayor espacio y tiempo para el tratamiento de cuestiones de índole más política que atañen a la comarca.

Abundando en este tema, es interesante reflejar las diferentes dinámicas de interacción que se han observado entre políticos y técnicos:

- Una situación digna de alabanza, pero minoritaria, ha consistido en la cooperación entre ambas figuras. Ahora bien, cuando se ha dado esa situación, se ha localizado entre los técnicos de un área y su responsable directo, quedando mucho más difuminadas respecto de otras figuras.
- La situación más generalizada ha sido la que podría denominarse como de «apoyo». En estos casos, la relación se basa en la confianza mutua, lo que lleva al político a refrendar lo que viene técnicamente avalado.
- Una situación menos frecuente, pero que también ha sido detectada, es aquella en la que el político marca totalmente la vida del área, impulsando y supervisando todas las actuaciones, dejando escaso margen de maniobra a los técnicos correspondientes.
- Por el lado contrario, también en algunos casos, se ha podido comprobar cómo el distanciamiento rubrica la relación entre el técnico y el político. En estos casos, el técnico hace lo que estima oportuno, sin tener que dar cuentas a nadie, y sin que se las pidan.

En definitiva, encontramos ejemplos diferentes de relaciones, propiciadas, en gran medida, por la ausencia de un modelo propio, lo que ha favorecido que la nueva administración se haya fijado en modelos próximos, como los procedentes de las antiguas mancomunidades o los municipales.

11.2.4. Nuevos localismos vs. solapamiento de las administraciones

El proceso de comarcalización incide directamente en hacer posible la emergencia en Aragón de un «nuevo localismo». En este momento interesa una de las dimensiones de ese nuevo localismo, ya que las demás (mayor democratización, mayor participación, etc.) están siendo tratadas en otros apartados. En concreto, nos referimos a la posibilidad de trasladar a las instituciones más cercanas al ciudadano una serie de competencias que se consideran claves para el adecuado desarrollo de una vida de calidad. En este sentido, las mejoras observadas han sido desarrolladas suficientemente en este informe.

Sin embargo, no puede obviarse un elemento que, visto globalmente, aporta nuevas sombras sobre el conjunto del aparato político administrativo que nos hemos dotado. Cuando nacieron las comarcas ya eran cinco los poderes públicos que tenían incidencia directa en los ciudadanos aragoneses: Unión Europea, Estado Español, Comunidad Autónoma, Provincia y Municipio⁵³. La instauración de un nuevo poder debe hacerse con mucho cuidado, buscando múltiples dimensiones de legitimación y tratando de evitar los riesgos que toda administración conlleva. Uno de esos riesgos, que hay que reducir al máximo es la duplicidad de actuaciones.

En el trabajo de investigación se ha observado que en algunas materias se siguen produciendo duplicidades, ya que dos o más administraciones intervienen desarrollando actuaciones propias de las comarcas:

- En algunos casos la concurrencia de administraciones tiene el claro objetivo de complementar municipalmente lo que hace la comarca (por ejemplo, en Acción Social).

⁵³ Sin contar otros de ámbito local (como las citadas mancomunidades) o de ámbito internacional (como el Banco Mundial, la Organización Mundial del Comercio, etc.).

- En otros, la duplicidad se evita al «retirarse» la comarca y no intervenir en determinadas localidades (normalmente grandes) en las que los municipios tienen una trayectoria de intervención (por ejemplo, en Deporte).
- Pero en otros se mantienen actuaciones diversas dirigidas a los mismos públicos y con idénticos objetivos. Así, por ejemplo, en Cultura se siguen desarrollando actuaciones de las Diputaciones y de los municipios más grandes, mientras las comarcas están buscando su espacio.
- Además, se produce un escenario de «dependencia» de la comarca respecto de las otras administraciones, especialmente las municipales, ya que para llevar a cabo sus programas (culturales, deportivos, etc.) necesita, muchas veces, la utilización de infraestructuras que no son propias. Esta situación de «competencia» aboca a las comarcas a ser las últimas en poner programar sus actividades y a estar al amparo de decisiones ajenas.

La duplicidad debe evitarse, en la medida de lo posible, buscando el criterio de eficacia y eficiencia y de optimización de los recursos públicos. Eso mitigaría, además, otra de las críticas deslegitimadoras «fáciles» al proceso de comarcalización, que tiende a extenderse entre algún sector, como es el aumento del gasto incontrolado por parte de los poderes públicos.

Sin embargo, en muchos casos debemos ser conscientes de que la concurrencia de varias administraciones es posible porque previamente se ha producido la concurrencia de varias normas aplicables. De hecho, en este informe se han citado profusamente las normas que tienen una incidencia directa en la comarca. Pero existen otras que tienen diferentes destinatarios: desde las normas autonómicas de carácter sectorial que no se han adaptado a la nueva figura de la comarca, a las normas que regulan a los poderes locales (Ley de Administración Local de Aragón y Ley de Bases de Régimen Local),

que otorgan competencias a las diputaciones y a los municipios y que en ocasiones entran en colisión con las competencias comarcales⁵⁴.

Una cuestión no resuelta y que debería merecer la atención y ser abordada abiertamente es la relación entre las diputaciones provinciales y las comarcas. Parecería razonable, tras la experiencia vivida en estos cuatro años en los que se ha construido la planta básica de las comarcas en Aragón, abrir un periodo de reflexión sistemática y sosegada sobre el nuevo rol que deben jugar las diputaciones provinciales en la nueva configuración territorial que Aragón ha adquirido.

En el futuro desarrollo de las comarcas todas estas cuestiones requerirán la correspondiente armonización, debiendo establecerse el papel a jugar por cada una de las entidades en la arena territorial: municipios, comarcas y diputaciones, e incorporando una reflexión específica sobre el papel de una figura que poco a poco está adquiriendo relevancia en el nuevo mapa comarcal: las cabeceras de comarca.

11.2.5. Democracia participativa vs. ausencia de refrendo directo

Que el poder de decisión se traslade al ámbito más cercano de lo local propicia de por sí mayores posibilidades de agrandar el campo donde impera la democracia. De hecho, una de las grandes potencialidades del proceso de comarcalización es que ha ubicado en los representantes más cercanos al pueblo (sus alcaldes y concejales que acceden al puesto de consejeros) mayor poder de decisión y mayor dotación de recursos. En consecuencia, la posibilidad de hacer llegar las demandas y de influenciar en la toma de decisiones se ha vuelto más real y, por lo tanto, la capacidad de la ciudadanía

⁵⁴ Caso especial es el de los municipios mayores de 20.000 habitantes, que según la Ley de Bases de Régimen Local tienen competencias en diferentes materias, algunas de las cuales son colindantes con las que se han otorgado a las comarcas. En concreto, en Aragón esta situación afecta a las tres capitales de provincia y, desde el año pasado, a la ciudad de Calatayud.

de incidir en la *res publica* más allá del momento de las elecciones cada cuatro años.

El trabajo de investigación ha permitido comprobar cómo el acceso del ciudadano y de las asociaciones que les representan es, en general, muy fluido y cotidiano. En los casos más perfeccionados se ha detectado el surgimiento de fórmulas de participación compleja, a través de consejos participativos o consultivos (en Turismo, en Deportes, en Juventud, etc.), a imagen de los que ya vienen desarrollándose en otras administraciones, incluso de procesos de planificación estratégica con amplia participación de la ciudadanía.

Sin embargo, esta dimensión posee también un lado oscuro sobre el que es preciso dar luz. El proceso de comarcalización otorga al Consejo Comarcal y al Presidente una serie de potestades que les adjudican un poder que se eleva más allá del que dispondrían desde sus cargos municipales. Además, estos nuevos puestos vienen acompañados de una capacidad de disponer de unos recursos económicos y humanos añadidos. En este sentido, se ha observado, en algunos casos, la tendencia a utilizar esos recursos con fines «localistas», orientándolos, por ejemplo, hacia los municipios de procedencia de los cargos comarcales.

Seguramente, este riesgo se ve aumentado por la naturaleza del cargo que ocupan los consejeros, ya que ellos se presentan a unas elecciones municipales y, en función de ser cargos electos en ellas, pueden acceder a un puesto en el Consejo Comarcal. Es decir, los cargos comarcales no deben someterse al veredicto de las urnas, salvo que indirectamente se les premie (o castigue) a través de las elecciones municipales. Esta situación que también se da en otras administraciones (como las diputaciones provinciales), no deja de introducir un elemento de cierta «desresponsabilización», en el sentido de que lo que se hace por parte de los representantes políticos (en este caso, los consejeros comarcales) no se valida en unas elecciones propias de ese ámbito, sino en las de carácter municipal. Por lo tanto, la tentación de alejarse de una visión comarcal y de favorecer los intereses municipales, siempre estará presente.

Sin llegar a sugerir que se promueva la elección directa de los miembros del Consejo Comarcal, sí que es necesario profundizar en la concienciación sobre la naturaleza de estos cargos y sobre la extensión al conjunto de la comarca de sus responsabilidades de actuación.

En nuestra investigación, y por lo que respecta a los órganos de autogobierno comarcal, ha quedado destacada la importancia que tiene el Consejo Comarcal y el reconocimiento de su eficacia y el papel determinante que tiene para sacar adelante proyectos y decisiones que benefician a toda la comarca. Destacan en bastantes casos, la adopción de decisiones por consenso y la preocupación por que sea un órgano de decisión operativa que beneficie a toda la comarca antes que un espacio de confrontación política entre los representantes de los diferentes partidos. Pero también se desprende la preocupación de las comarcas por *consolidar* la perspectiva comarcal, por superar la visión localista y *pasarse* a la visión comarcal, explícitamente expresado por 11 comarcas. A su vez, en cuatro comarcas sus representantes han avanzado como principal logro y aprendizaje de todo el proceso de comarcalización haber superado una visión localista y haber adoptado una perspectiva comarcal en la visión y resolución de los problemas y en la planificación de los servicios.

La comarca debe ser algo diferente a la mera suma de las políticas municipales. Que en algunos casos predomine todavía una visión más pro-municipalista que comarcal evidencia una cuestión que deja al descubierto un elemento de trascendental importancia para el futuro comarcal: se trata de la articulación de las competencias municipales con los servicios y funciones comarcales y de la necesaria conciliación de las expectativas municipalistas con las de la comarca.

11.2.6. Vertebración del territorio vs. la comarca y el municipio

La comarcalización forma parte de las estrategias que se han puesto en práctica para ayudar a conseguir un objetivo muy complicado en nuestra Comunidad Autónoma: vertebrar el territorio. La vertebración tiene que orientarse hacia una distribución óptima por el territorio de los diferentes elementos cuya articulación justa y eficiente dan forma a las sociedades democráticas: el poder, los recursos económicos y humanos y los servicios. Bajo este prisma, la opinión de los autores del informe lleva a concluir que a través de la comarcalización se está ayudando a conseguir este difícil objetivo. Hoy en día, gracias a las comarcas, en el territorio se dispone de mayor capacidad de decisión (poder), de mayores recursos, de más servicios y (debido también a otros factores) de más habitantes.

Pero esta idea general requiere algún tipo de matización. Un análisis comparado permite afirmar que el proceso de comarcalización está teniendo diferente incidencia en los municipios, en función del tamaño de éstos. Así, los habitantes de los municipios más grandes (por supuesto, las capitales de provincia, pero además, localidades del tipo de Calatayud, Ejea de los Caballeros, Caspe, Andorra, Jaca, etc.) apenas han notado los beneficios de la comarcalización; su vida sigue planteándose prácticamente en los mismos términos, aunque determinados servicios se los esté prestando actualmente la comarca (algo de lo que, en la mayoría de los casos, no son conscientes).

Sin embargo, los municipios más pequeños (recordemos que siete de cada diez pueblos de Aragón tienen menos de 500 habitantes) son los que verdaderamente han notado el avance de la comarcalización. Prácticamente en todas las entrevistas los técnicos y políticos han puesto de manifiesto que, aunque se realicen el mismo tipo de actividades, la gran diferencia con el periodo anterior es que ahora se llega al conjunto de los municipios y, en consecuencia, de los habitantes. De esta forma, se ha ganado en accesibilidad, o lo que es lo mismo, en calidad de vida y en equilibrio territorial.

Ahondando en este tema, la relación comarca-municipio es un aspecto problemático que, suponemos, encontrará su encaje a medida que el proceso de construcción comarcal avance y se consolide. Actualmente, y según se desprende de nuestra investigación, en esta dialéctica comarca-municipio las situaciones son bastante disímiles. Típicamente existen tres situaciones cuyas circunstancias son muy diferentes y que requerirían abordajes administrativos, organizativos y funcionales muy diferentes. El primer caso lo constituyen las comarcas en las que hay un relativo equilibrio entre todos los municipios que la componen. Al margen de que haya una cabecera comarcal y algún municipio que destaque por su pujanza económica, su centralidad en la vertebración del territorio o cualquier otra circunstancia, el hecho específico de esta tipología comarcal es la homogeneidad de los ayuntamientos que la componen. En estos casos, y a la luz de la información que hemos logrado reunir, los problemas existentes son meramente funcionales y el simple rodaje de la comarca hará que las piezas encajen y se encuentre una dinámica de complementariedad y trabajo en común entre municipios y comarcas. La segunda tipología es aquella en la que existe una gran disimilitud entre ayuntamientos dentro de la comarca. La caracterización típica es la existencia en la comarca de un gran municipio con capacidad para movilizar recursos y que viene ofreciendo desde hace tiempo los servicios que también oferta la comarca. La situación es más compleja que en el caso anterior. El solapamiento y duplicación de servicios es un riesgo y se han detectado casos en los que se da. El ajuste entre las competencias municipales y su autonomía, de un lado, con las funciones servicios que tienen encomendadas la comarca, no se presume fácil y está siendo origen, en algunos casos, de fricciones y desajustes que restan energía y eficacia a las capacidades de gestión de ambas entidades. La tercera situación es una variante particular de la que acaba de señalarse. Se refiere a los casos de Huesca y Teruel, como cabeceras provinciales que a su vez lo son también de sus respectivas comarcas. En este caso, la complejidad de la situación apuntada en las líneas anteriores es todavía mayor.

Profundizar en la estrategia de vertebración del territorio requiere que se replantee el papel de los municipios grandes en el proceso de comarcalización. Ya se ha comentado anteriormente que hay que definir con claridad cuál es el papel de las localidades que ejercen la función de cabecera de comarca. Pero la reflexión debe ir más allá, ya que la comarcalización es un primer paso en la búsqueda de mayores niveles de accesibilidad de todos los habitantes aragoneses a los bienes y servicios que se consideren básicos. En determinadas comarcas, por su extensión, o por su bajo nivel de infraestructuras de comunicación, la prestación de servicios, para ser eficaz, debe buscar una distribución en red que, apoyándose en los llamados municipios intermedios, permita ofrecer una cobertura óptima de las necesidades de los ciudadanos aragoneses.

Igualmente, en determinados servicios (por ejemplo, salud), su prestación es algo que escapa las posibilidades y las competencias de las comarcas; sin embargo, la comarca sí que puede jugar un papel, significativo, al buscar fórmulas que favorezcan el acceso de los ciudadanos a este tipo de recursos más allá de sus fronteras.

En consecuencia, consideramos que el desarrollo futuro de la administración comarcal debe orientarse a engrasar a la pluralidad de actores públicos existentes en Aragón, de forma que se aumenten los niveles de accesibilidad al conjunto de servicios públicos. Y ahí es donde encontrará la comarca la llave del éxito, en presentarse como la institución adecuada para engrasar, articular y vertebrar en el territorio el papel y la responsabilidad que cada actor tiene para con los ciudadanos.

Para ello, la comarca debe hacer de puente entre dos estrategias claves: de una parte, promover que los servicios y recursos se acerquen al ciudadano; de otra parte, facilitar que el ciudadano se acerque al recurso, al bien o al servicio público.

11.2.7. Lo endógeno vs. lo global

Como norma, se ha podido observar que las iniciativas de la nueva administración comarcal se han volcado en potenciar las posibilidades que ofrecen los territorios en los diferentes ámbitos. Así, no sólo en áreas como el turismo, el patrimonio o la cultura se ha producido una mirada interior, sino que en otros campos se ha partido de las propias potencialidades y se ha intentado que los beneficios de todo aquello que se emprendiese revertisese en la ciudadanía, en las asociaciones, en las empresas autóctonas, etc.

La importancia de esta nueva dimensión radica en que el proceso de comarcalización ha actuado como renovador de las viejas estrategias de desarrollo local, pudiendo reorientar fondos hacia la búsqueda de nuevas alternativas de crecimiento económico y social; en el trabajo de campo se han detectado iniciativas de planificación estratégica, creación de oficinas de desarrollo, empresas que han nacido al calor de nuevos servicios que debe prestar la comarca y que han sido externalizados por la administración comarcal, la recuperación del patrimonio cultural, artístico, ambiental... Y lo mejor del caso es que estas iniciativas se han vinculado a las tradicionales de desarrollo, muchas veces financiadas por los fondos europeos.

En consecuencia, el carácter endógeno está muy presente en las actuaciones comarcales. Y, como se ha comentado, esta línea de trabajo es muy positiva. Sin embargo, aun reconociendo la bondad de esta orientación, no ha de perderse de vista que esta nueva administración ha nacido en una época caracterizada por la primacía de las nuevas tecnologías, por la interconexión entre territorios, por la interdependencia de procesos sociales, económicos, políticos, etc. En este sentido, la comarca, como administración local, debe evitar los riesgos que supone no adaptarse a estas nuevas dimensiones que marcan la consolidación de las sociedades del futuro. Hoy en día quedarse al margen del desarrollo quiere decir no participar en alguna medida de los flujos

(de capital, de trabajo, de información, de mercancías, de poder, etc.) que alimentan las sociedades desarrolladas.

Consideramos que la comarca es una dimensión apropiada para generar las suficientes sinergias para que determinados territorios, eminentemente rurales, que anteriormente tenían muy difícil el acceso a ese sistema de flujos globalizado, puedan tener mayores oportunidades de hacerlo. Sinergias entre el mundo rural y el urbano, entre lo local y o global, entre lo endógeno y lo exógeno, entre las diferentes administraciones, etc.

Para ello, la comarca no debe mirar con recelo o con actitud competitiva a las otras administraciones preexistentes, sino que debe interaccionar positivamente con ellas. Por otra parte, la comarca tampoco debe mirar con recelo a otros *clusters* y áreas de desarrollo que se están potenciando más allá de sus fronteras (Pla-Za, Plhus, Platea, Walqa, etc), sino que debe establecer nexos de colaboración y aprovecharse del «efecto plataforma» para posibilitar su interconexión con el mundo globalizado.

Pero, volviendo al principio, la mirada global tampoco debe significar que se renuncie a lo propio. Todo lo contrario, la verdadera ubicación de cada espacio/territorio en el entorno globalizado debe hacerse atendiendo a la especificidad que ese territorio puede aportar a ese mundo globalizado. Por ello, como requisito previo para una buena presentación en público es prioritario partir de un profundo conocimiento de cuáles son las potencialidades de cada territorio.

11.3. Las comarcas, calidad de vida y dinámica vertebradora del territorio

Las funciones que cumplen las áreas competenciales respecto a la imagen de la comarca y a sus ciudadanos son diferentes.

Existen una serie de competencias que favorecen la *visibilidad* de la comarca, por cuanto la analizan, la publicitan y la dan a conocer, especialmente fuera de la misma. En ese conjunto de áreas se encuentran, principalmente, Turismo y Patrimonio Cultural. Quizás sea en la publicidad vinculada a la atracción del turismo como las diferentes comarcas aragonesas han iniciado campañas destinadas a dar a conocer las bondades patrimoniales de sus municipios. Esa publicidad ha tenido un efecto «directo» en el exterior, al promocionar la comarca. Sin embargo, también ha tenido un efecto «indirecto», pues muchos habitantes se han visto reflejados e identificados como pertenecientes a ella.

Otro grupo de competencias presenta una mayor vocación de generar *identidad* comarcal entre la ciudadanía: Cultura y Patrimonio Cultural. En este sentido ya se ha comentado la importancia que han otorgado muchos de los responsables en las diferentes comarcas al área cultural como generadora de identidad.

Finalmente, existen otras áreas competenciales que se orientan más hacia la *prestación de servicios*, especialmente de proximidad, y, en consecuencia, a aumentar de forma directa la calidad de vida: Deportes, Acción Social, Residuos, Protección Civil y Juventud. Estas competencias son las que más directamente sirven para mejorar el nivel y calidad de vida de los ciudadanos. Sin embargo, en muchos casos existen dificultades para que el ciudadano identifique a la comarca como la administración responsable de su gestión.

La diversidad de funciones que cumplen las áreas, además de la propia evolución de su desarrollo, ha favorecido que, en la práctica, se haya dado una

«coherencia» a la gestión de esas competencias, buscando puentes de unión entre las que mayor proximidad funcional atesoran. Así se observan «agrupaciones» en la gestión de las competencias. Una de las más frecuentes es la que se da entre Cultura y Patrimonio y, en segundo lugar, entre estas dos y Turismo. Más allá de las razones que podrían denominarse como de afinidad, lo cierto es que existen otras de mayor peso y trascendencia para el futuro de las comarcas. Se piensa, con gran dosis de realismo, que una de las bases más sólidas sobre las que articular las estrategias de promoción del turismo es, precisamente, el patrimonio y la cultura comarcales. Además, el turismo es uno de los ejes sobre los que se están apuntalando las estrategias de desarrollo en lo relativo a la diversificación económica, tratando de ampliar las fuentes de recursos que proporciona el sector primario.

Sean cuales sean las especificidades y funciones de cada área competencial, lo cierto es que el objetivo número uno que se plantean las comarcas en la actualidad, en boca de sus representantes entrevistados, es mejorar y ampliar tanto los servicios que se vienen prestando como las actuaciones que se están realizando e impulsado. Aun admitiendo la diferente realidad entre las áreas, las comarcas valoran muy positivamente la situación actual. Todas las comarcas se pronuncian en el sentido de que el funcionamiento comarcal es satisfactorio; que las cosas funcionan aceptablemente bien. A continuación esta visión positiva es matizada y puesta en relación con aquellas áreas de los servicios y funciones transferidos que, en cada comarca, presentan peculiaridades propias. En cierto sentido, es una visión bastante realista y madura del funcionamiento comarcal.

Pero, no obstante, hay que ser conscientes de que la comarca está *todavía haciéndose*: necesita más rodaje, necesita completar y consolidar lo que ha puesto en marcha. La estructura de la comarca está en pleno desarrollo, en proceso de consolidación, y hay conciencia de lo mucho que falta por hacer, pero también de las posibilidades existentes; no se afronta el futuro desde el vacío ni desde meras conjeturas. Cuando se pregunta a los responsables comarcales cuáles son los objetivos inmediatos, cuáles son las perspectivas

con las que se trabaja, pueden resumirse en tres: a) mejorar los servicios; b) mejorar la visibilidad de la comarca, y c) dinamizar el territorio.

En cuanto a la mejora y ampliación de los servicios y actuaciones, y como era de esperar, aquellas áreas que tienen menor recorrido en el territorio y las que llevan retraso en su implantación son las que más frecuentemente se citan como servicios que habría que impulsar. Cultura, Patrimonio cultural, Juventud, son las áreas más veces señaladas como objeto de mejora o de atraso en su implantación. Les siguen Protección civil y Turismo. Tampoco dudan algunas comarcas en abrir nuevos caminos, como puede ser urbanismo o la implantación y/o desarrollo de la «Agenda local 21».

Un segundo objetivo a corto plazo es mejorar la visibilidad de la comarca. Una serie de comarcas constatan la progresiva aceptación por parte de los ciudadanos, el creciente conocimiento de la realidad comarcal, un grado de interés en aumento de la población por la comarca. Aunque falta bastante todavía por hacer, se reconocen los grandes avances en la difusión de la idea comarcal entre los ciudadanos al tiempo que se señalan algunos obstáculos que habría que vencer. En el caso de las ciudades (Huesca, Teruel) y grandes municipios, el hecho comarcal es menos conocido que en los pequeños pueblos en los que la conciencia de su existencia, derivada de beneficios tangibles, es notablemente mayor. Aunque en el terreno del conocimiento del hecho comarcal existe ya una situación aceptable, la autocrítica de los informantes se dirige hacia aspectos como el de la visibilidad de la marca o el significado que puede tener ésta en la vida ciudadana de los territorios. Posiblemente se trata de exigencias que los más convencidos del hecho comarcal se imponen a sí mismos y contemplan que lo alcanzado hasta el momento es todavía insatisfactorio. En este grupo hay informantes que piensan que es una cuestión de tiempo y que la ciudadanía acabará por reconocer, valorar y atribuir un significado importante, identificando comarca y territorio, frente a otro grupo, quizá más minoritario, que piensan que si no se realiza un esfuerzo de difusión y fomento de la identidad comarcal a través de publicitar activamente lo que la comarca hace, las acciones comarcales se diluirán sin

más. La ciudadanía no atribuye de manera espontánea a la comarca ni valora los servicios recibidos como un producto de la gestión comarcal si no hay un recuerdo periódico acerca de la institución que proporciona tales servicios.

Finalmente, se avanza un tercer objetivo. «Dinamización del territorio», «desarrollo socioeconómico», «desarrollo de las potencialidades endógenas»: este objetivo aparece como un *leitmotiv* que está en la mente de todas las comarcas. La comarca como entidad promotora de desarrollo. Se está haciendo y, lo más importante, se está convencido de sus posibilidades. El sentimiento es que la comarcalización funciona y las comarcas pueden ir más allá de las competencias transferidas para crear proyectos novedosos al servicio del desarrollo del territorio. Hay grandes expectativas para seguir avanzando en este camino.

La comarcalización está actuando en el territorio, y podemos analizarlo bajo una triple clave interpretativa de cuál es el papel que está jugando en el mismo. La pregunta siempre remite a cuál es el plus que la comarcalización ha generado o está generando, en definitiva, qué ha variado en el ciudadano de a pie con el advenimiento de la comarca.

En primer lugar, la comarcalización está incidiendo en que el acceso a la calidad de vida (recursos y servicios) sea más equitativo en todo el territorio, al menos pone la bases para que el tejido económico y social esté más repartido y sea más accesible. Mejora, por lo tanto, la equidad interterritorial, lo que refuerza la legitimidad de la institución.

En segundo lugar, refuerza las potencialidades participativas, mediante una mayor cercanía a la sociedad. Contribuye en gran medida a poner en valor la opinión del ciudadano. Es lo que podríamos caracterizar como la profundización democrática.

En tercer lugar, está incidiendo muy directamente en su desarrollo socioeconómico. La comarca está ayudando en gran medida a una importante

revalorización del territorio, pasando de ser espacio soporte a un recurso para el desarrollo:

- Se potencia un sistema territorial descentralizado. Las cabeceras comarcales estimulan la realización de inversiones que reestructuran el espacio aragonés y sus posibilidades y pequeños núcleos de población funcionan con capacidad de atracción en su territorio.
- Mejoran las posibilidades de aprovechar los recursos locales.
- Algunas comarcas pueden beneficiarse más intensamente de sus rentas de situación.
- Capacidad de ofrecer respuestas innovadoras a los problemas locales (o a problemas globales que tienen reflejo local).
- Capacidad de creación de empleo, tanto en las estructuras comarcales como resultado de las iniciativas de promoción y desarrollo.
- Ayudan a fijar la población.

Qué duda cabe de que en la fijación de la población entran otros elementos en juego, que sobrepasan las limitaciones de la comarca. Pero tampoco cabe ninguna duda en la relación existente entre potencialidades de un territorio y fijación de población, especialmente en su capacidad de creación de empleo y de provisión de servicios. La capacidad de un territorio y de sus gestores para ofrecer la mejor combinación posible de bienes y servicios públicos y de oportunidades privadas harán que los residentes vean satisfechas sus expectativas, lo que contribuirá a su permanencia.

Tampoco podemos olvidar, en este sentido, que en Aragón hay un total de nueve comarcas que desde principios del presente siglo (2001-2005) presentan un retroceso demográfico, en tendencia contraria al resto del territorio, que se halla en crecimiento. Este conjunto forma prácticamente una línea transversal

central suroeste-noreste, desde Albarracín a Los Monegros⁵⁵. Su situación de regresión demográfica constituye un tema preocupante en nuestra Comunidad en que desde hace tiempo se plantea el tema de la despoblación, su dispersión demográfica y su población envejecida. La despoblación es un proceso que ha afectado fundamentalmente a los núcleos de población más pequeños (el descenso 2001-2005 se ha producido en los municipios menores de 1.000 habitantes: 2,9% en los comprendidos entre 100 y 500 habitantes y 1,3% en los que tienen entre 500 y 1.000). Sin embargo hay un doble perspectiva que invita a ser optimista. Por un lado, no solamente han aumentado población las cabeceras comarcales, sino también los municipios intermedios (los municipios entre 1.000 y 5.000 han crecido un 8% y los de 5.000 a 10.000, un 8,1%. Por otro, la comarcalización puede frenar el éxodo de la población inmigrante de los pueblos rurales a los urbanos (si no los atrae, al menos ayuda a fijarlos).

Ése es el camino emprendido por las comarcas; la «lógica de la comarcalización» es un proceso irreversible, asentado sobre el doble pivote de prestación de servicios al ciudadano y dinamización del territorio, con un objetivo común: aumentar la calidad de vida y asegurarse un desarrollo con futuro.

El papel de las comarcas está todavía por reafirmarse y consolidarse. La dialéctica municipio-comarca está lejos de resolverse. Es cierto que el recorrido de cuatro años de gestión es muy corto, y este elemento tendrá sin duda un largo recorrido. En parte se trata de la cesión de competencias municipales a la nueva entidad surgida para reforzar, justamente, las capacidades municipales por vía indirecta. Y hacerlo, sin que la autonomía municipal se vea menoscabada no es una tarea fácil. Pero su papel debe ser reconocido y fortalecido. La comarca no puede ser, sin más, una nueva instancia intermediadora, que agrega un eslabón burocrático a la cadena de transferencia de fondos. No se puede olvidar el aspecto político que tiene el

⁵⁵ Señalándolas por orden de pérdida porcentual de población se trata de las siguientes comarcas: Campo de Belchite (que ha perdido el 6,9% de su población en el período 2001-2005), Campo de Daroca (3,5%), Rib era Baja del Ebro (2,1%), Cuencas Mineras (2,5%), Aranda y Sierra de Albarracín (2% cada una), Bajo Martín (1,9%), Los Monegros (1,8%) y Andorra Sierra de Arcos (0,1%).

hecho comarcal como espacio en el que los municipios de un territorio deciden la forma más adecuada de aplicar a sus necesidades unos recursos que antes eran administrados de forma diferente. La comarca es vista como una entidad capaz de generar recursos, revitalizar el desarrollo y vertebrar el territorio.

BIBLIOGRAFIA

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

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