

LA COMARCALIZACIÓN EN ARAGÓN: UN NUEVO MODELO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

José Luis Ansó Llera

Jefe de Servicio de Desarrollo Comarcal
Dirección General de Administración Local
Departamento De Política Territorial, Justicia e Interior
Gobierno de Aragón

1. Particularidades de Aragón

Las especiales características de la Comunidad Autónoma de Aragón ocasionan, en buena parte de su territorio, serias dificultades para el acceso de los ciudadanos a los servicios públicos en condiciones de igualdad. Nos encontramos ante un amplio territorio, de variada y difícil orografía, sometido a condiciones climatológicas extremas, y con una población caracterizada, sobre todo en el medio rural, por un elevado grado de envejecimiento. La distribución de la población presenta además, con la excepción de la ciudad de Zaragoza y los municipios de su entorno, densidades casi desérticas.

Tan sólo unos datos sobre superficie y población nos pueden ayudar a ilustrar, de forma clara y sencilla, los rasgos diferenciales del territorio aragonés:

Por superficie, Aragón con 47.720 km² alcanza prácticamente el 10 % de la extensión del territorio español (506.030 km²). Por tamaño, es la cuarta comunidad autónoma. Sin embargo, por población, con 1.296.655 habitantes, según la revisión del padrón municipal a 1 de enero de 2007, Aragón ocupa la décima posición en el listado de comunidades autónomas. Esta cifra no alcanza ni siquiera un 3 % de la población española, que asciende a 45.200.737 habitantes.

Con estos datos la densidad media de población en Aragón es de 27,2 habitantes por km², muy por debajo de la media nacional de 89,3 habitantes por km². Si se excluye el término municipal de Zaragoza la densidad es de 13 habitantes por km², cifra que no se alcanza en varias comarcas donde la densidad ronda tan sólo 3 habitantes por km². El resultado es un territorio despoblado.

Otros rasgos característicos del territorio aragonés son la desigual distribución de la población, pues sólo Zaragoza capital aglutina el 50,47 % de toda la población aragonesa, y la dispersión: de los 731 municipios que existen en Aragón sólo 20 cuentan con más de 5.000 habitantes y 523 tienen menos de 500 habitantes. Ni siquiera alcanzan la cifra de 200 habitantes un 45,8 % de los municipios aragoneses. Si a esta situación se añade el envejecimiento de la población, no puede extrañar que muchos de los pequeños municipios corran serio peligro de desaparición. En este sentido, son relevantes los datos obtenidos del análisis comparativo del grado de envejecimiento de la población en los años 1991 y 2001. En un periodo de diez años, plazo breve para reflejar una evolución demográfica, los municipios con más de un 40% de su población mayor de 65 años pasaron de ser 77 a 422. Las cifras hablan por sí solas. ¿Qué será de estos municipios, dentro de unos cuantos años, si no se adoptan medidas que ayuden a frenar esta tendencia?

Además de los datos ofrecidos, que reflejan el desequilibrio territorial existente en Aragón, con un bajo nivel de población en el medio rural, incluso en la mayor parte de los núcleos que tienen función natural de cabecera socioeconómica y de servicios, se añade 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.

2. El proceso de comarcalización

Por todo ello, el Gobierno de Aragón se planteó un giro importante en la política territorial con el fin de corregir los desequilibrios territoriales y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Con ese espíritu se impulsó en Aragón un nuevo modelo de organización territorial, *la comarcalización*, basado en un nuevo nivel intermedio, un nivel supramunicipal, la comarca, ya prevista como entidad local en el Estatuto de Autonomía de Aragón.

Según la Ley de Comarcalización de Aragón y las respectivas leyes de creación de las comarcas, éstas se configuran como entidades supramunicipales para dar respuesta a las necesidades actuales de gestión de los servicios públicos, acercando la responsabilidad de dicha gestión a sus destinatarios. Hay que aclarar que las comarcas desempeñan, en esencia, competencias de titularidad autonómica que, mediante ley, se han atribuido a aquellas. En general son competencias compartidas, traspasándose a las Comarcas algunas funciones y servicios y reservándose otras a la Comunidad Autónoma. Asimismo las comarcas cooperarán con los municipios que la integran en el cumplimiento de sus fines propios.

El mapa aragonés se ha dividido en 33 comarcas, agrupando cada una de ellas municipios limítrofes vinculados por características sociales, historia y tradición comunes que definen bases peculiares de convivencia. Entre los años 2000 y 2003 se crearon 32 comarcas quedando por constituirse, únicamente, la comarca de Zaragoza.

De las distintas materias sobre las que las comarcas pueden ejercer competencias, hasta el momento se han traspasado funciones y servicios correspondientes a:

Acción Social

Cultura

Patrimonio cultural y tradiciones populares

Deporte

Juventud

Promoción del turismo

Servicios de recogida y tratamiento de residuos urbanos

Protección civil y prevención y extinción de incendios

En cuanto al resto de competencias comarcales, su traspaso se realizará paulatinamente, tal y como dice la ley por fases, afianzando mientras tanto las comarcas la gestión de las que inicialmente han asumido. Las materias que también podrán asumir las comarcas en un futuro son:

Protección del Medio Ambiente

Transportes

Ordenación del Territorio y Urbanismo

Artesanía

Ferias y Mercados Comarcales

Protección Consumidores y Usuarios

Sanidad y salubridad pública

Agricultura, Ganadería y Montes

Energía, Promoción y Gestión Industrial

Enseñanza

Cabe destacar también que algunas comarcas, fruto de su propia iniciativa o de la demanda de los propios ciudadanos, están desarrollando tareas y actuaciones que no están incluidas entre sus actuales competencias, pero que asumen mediante la firma de convenios con otras administraciones. Con la participación de las comarcas en estas actuaciones se mejora el servicio público de que se trate o, incluso, se hace llegar a lugares en los que antes no se prestaba.

Así, algunas comarcas han constituido agencias de desarrollo local, que realizan una interesante labor de promoción de empleo. En materia de Medio ambiente se están dando casos de colaboración en la lucha contra incendios forestales, en la recogida de residuos peligrosos agroganaderos y en la realización de proyectos y

estudios técnicos medioambientales. En Educación, algunas comarcas prestan ayuda económica a guarderías infantiles, se colabora para facilitar la apertura de centros escolares fuera del horario lectivo y se han formalizado convenios con el departamento competente en materia de educación para la prestación del servicio del transporte escolar. En materia de Comercio se trabaja en varios casos en la promoción de ferias y existe alguna oficina comarcal de consumo. También, en colaboración con el Instituto Aragonés de la Mujer, se han puesto en funcionamiento centros de información y servicios para las mujeres y, por último, es destacable la participación de las comarcas en el programa ISEAL (Iniciativas Sociales de Empleo en el Ámbito Local).

3. Valoración del proceso

A pesar de su reciente creación, con el transcurso del tiempo se está demostrando ya que el ejercicio de las competencias por parte de las comarcas se desarrolla satisfactoriamente y que el funcionamiento de las mismas, en términos generales, es muy positivo. La toma de decisiones por los responsables comarcales se lleva a cabo con mayor conocimiento de los problemas y carencias de la zona, por su proximidad a ella, por lo que el aprovechamiento de los recursos y el servicio al ciudadano son más eficaces.

Durante el año 2007, para diagnosticar el funcionamiento de las nuevas administraciones comarcales, la Fundación Economía Aragonesa publicó un estudio realizado por el Grupo Sociológico de Investigación Científica de la Universidad de Zaragoza y titulado *Comarcas, calidad de vida y vertebración del territorio. Logros y retos del proceso de comarcalización*. En el trabajo se analizan los logros y los retos del proceso de comarcalización. Entre los efectos favorables del nuevo modelo territorial, se pueden destacar los siguientes:

- La comarcalización está incidiendo en un acceso a los recursos y servicios más equitativo en todo el territorio, aumentando la calidad de vida de los ciudadanos.
- La comarcalización es una estrategia fundamental para conseguir un objetivo de vital importancia en nuestra Comunidad Autónoma: vertebrar el territorio.
- La comarca refuerza las potencialidades participativas, mediante una mayor cercanía a la sociedad.
- Las comarcas, por último, se están convirtiendo en un motor de desarrollo, incidiendo directamente en el desarrollo socioeconómico del territorio, mediante las siguientes vías:
 - Potencian un sistema territorial descentralizado.
 - Optimizan los recursos locales.
 - Algunas comarcas pueden beneficiarse más intensamente de sus rentas de situación.
 - Tienen capacidad de ofrecer respuestas innovadoras a problemas locales.
 - Tienen capacidad de creación de empleo.

— Ayudan a fijar la población.

4. El Servicio de Apoyo Técnico Comarcal a los municipios (SATEC)

Además de la prestación de servicios y la gestión de actividades de ámbito supracomarcal, la comarca cooperará con los municipios que la integran en el cumplimiento de sus fines propios. Los ayuntamientos de muchos de los municipios aragoneses tienen escasa capacidad de gestión, por lo que la comarca puede suplir las carencias asesorando a los ayuntamientos.

Para conseguir este objetivo, se acaba de poner en marcha el Servicio de Apoyo Técnico Comarcal a los municipios (SATEC), inicialmente como experiencia piloto en cuatro comarcas, pero con el objetivo de que funcione en todas las comarcas en un futuro próximo.

Dicho Servicio va dirigido a prestar asesoramiento en materia jurídico-administrativa, urbanística e informática, además de garantizar la prestación de las funciones públicas necesarias del puesto de Secretaría-Intervención, y se instrumenta mediante la contratación por cada comarca, con el apoyo de la Dirección General de Administración Local, de técnicos de las citadas especialidades.

A través del SATEC las comarcas prestarán asistencia jurídica-administrativa que tenga relación con las competencias municipales como bienes, contratación, personal, servicios y materias de haciendas locales o gestión económica-financiera entre otras cuestiones. También se ofrecerá apoyo en materia urbanística para la redacción de planes generales, parciales o especiales, proyectos de urbanización o gestión de expedientes en materia urbanística.

Asimismo, dentro del objetivo del Departamento de Política Territorial, Justicia e Interior de incorporar las nuevas tecnologías a la administración local, a través de este servicio se prestará asesoría informática. Desde la solución de problemas con los equipos, creación y mantenimiento de páginas web, mejoras para incrementar el rendimiento de las aplicaciones, programación o la implantación de las medidas que se vayan aplicando a través del Plan Localidad, de mejora de la Administración Local.

El Gobierno de Aragón crea este Servicio para facilitar a los pequeños municipios, a través de las Comarcas, la prestación de servicios a los ciudadanos, al mismo tiempo que se ahorran costes, factor de especial relevancia en ayuntamientos con escasos recursos. De esta forma, las Comarcas cumplen su naturaleza específica, atender y dar servicios a los municipios que la componen.