

# COMARCAS, CALIDAD DE VIDA Y VERTEBRACIÓN DEL TERRITORIO

LOGROS Y RETOS DEL PROCESO DE COMARCALIZACIÓN



Libros FUNDEAR

# **COMARCAS, CALIDAD DE VIDA Y VERTEBRACIÓN DEL TERRITORIO**

LOGROS Y RETOS DEL PROCESO DE COMARCALIZACIÓN

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

Fundación Economía Aragonesa  
Zaragoza 2007

© de la edición, Fundear 2007  
© del texto, los autores, 2007

Edita: Fundear

ISBN: 978-84-611-5493-7  
Depósito Legal: Z-501-2007

Diseño Gráfico: Batidora de Ideas

Imprime: INO Reproducciones, S.A.

Las opiniones vertidas en esta colección de Libros Fundear son responsabilidad de los autores. Se autoriza la reproducción parcial para fines docentes o sin ánimo de lucro, siempre que se cite la fuente.

# Índice general

<b>Prólogo</b> .....	9
<b>1. La comarcalización en Aragón: La creación de un nuevo espacio público</b> .....	11
1.1 Las comarcas, un ámbito de realidad propio .....	11
1.2 El proceso de comarcalización en Aragón .....	14
1.3 Alcance del estudio y metodología .....	25
1.4 Un proceso gradual y pertinente .....	30
<b>2. Acción Social</b> .....	43
2.1 Acción Social, un área con una larga historia .....	43
2.2 Actuaciones y servicios .....	47
2.3 Personal y presupuestos .....	61
2.4 Situación actual y perspectivas .....	62
<b>3. Cultura</b> .....	71
3.1 El ámbito de la Cultura .....	71
3.2 Actuaciones y servicios .....	74
3.3 Presupuestos y personal .....	77
3.4 Equipamientos .....	79
3.5 La Cultura como potenciadora del sentimiento de comarca ..	80
<b>4. Patrimonio Cultural y Tradiciones Populares</b> .....	85
4.1 El ámbito del Patrimonio Cultural y Tradiciones Populares ...	85
4.2 Actuaciones y servicios .....	88
4.3 Presupuestos y personal .....	91
4.4 Patrimonio Cultural y Tradiciones Populares: El pasado contemplado como plataforma para un desarrollo futuro ....	93

<b>5. Deportes</b>	99
5.1 Normativa y transferencias	99
5.2 Actuaciones y servicios	102
5.3 Personal y presupuestos	106
5.4 Equipamientos	108
5.5 Situación actual y perspectivas	111
<b>6. Juventud</b>	119
6.1 El ámbito comarcal de las competencias en Juventud	119
6.2 Actuaciones y servicios	123
6.3 Presupuestos y personal	126
6.4 Equipamientos	128
6.5 Juventud; el futuro por delante	131
<b>7. Turismo</b>	139
7.1 Funciones y competencias	139
7.2 Actividades crecientes dentro de un sector dinámico	142
7.3 El personal y los presupuestos	148
7.4 Los inicios del Área	149
7.5 Los aspectos positivos y las dificultades del proceso	150
7.6 Funcionamiento actual	151
<b>8. Recogida y tratamiento de residuos urbanos</b>	153
8.1 Los residuos en la Comunidad Autónoma y en las Comarcas	153
8.2 La evolución de las actuaciones en el periodo 2002-2005	157
8.3 Personal y presupuesto del Área	161
8.4 Un comienzo heterogéneo, con aspectos positivos y dificultades	163
8.5 Funcionamiento actual	164
<b>9. Protección Civil, Prevención y Extinción de Incendios</b>	167
9.1 El ámbito comarcal de la Protección Civil, prevención de riesgos y lucha contra incendios	167
9.2 Actuaciones y servicios	171
9.3 Presupuestos y personal	176
9.4 Equipamientos	179
9.5 Situación actual	181
<b>10. Servicios y actuaciones en materias no transferidas</b>	187
10.1 Actuaciones	187
10.2 Personal y presupuestos	193

<b>11. El proceso de comarcalización: una mirada sociológica</b> . . . . .	195
11.1 Los servicios y funciones transferidos a las comarcas: Una visión de conjunto . . . . .	195
11.2 Las potencialidades de un proceso irreversible . . . . .	206
11.3 Las comarcas, calidad de vida y dinámica vertebrada del territorio . . . . .	222
<b>Bibliografía</b> . . . . .	229



## Prólogo

La perspectiva que da el tiempo transcurrido desde que las Comarcas aragonesas gestionan el primer bloque de competencias, hace que quienes hemos vivido este proceso desde sus orígenes tengamos una opinión en conjunto muy favorable sobre su quehacer.

Pero no bastaba la sensación de que los servicios que reciben los ciudadanos en el territorio han mejorado sustancialmente desde que son prestados por las nuevas entidades comarcales; era necesario analizar y comparar el antes y el después, con una metodología de investigación sociológica y científica, que contemplara, de forma cuantitativa y cualitativa múltiples aspectos para poder llegar a conclusiones respaldadas por datos. Con ese objetivo, la Fundación Economía Aragonesa, FUNDEAR, encomendó al Grupo Sociológico de Investigación Científica de la Universidad de Zaragoza este trabajo cuyas conclusiones ahora se presentan y que se realizó en las 32 comarcas constituidas hasta la fecha en el territorio aragonés.

La tarea era compleja, implicó un importante despliegue de medios humanos en el territorio para recopilar información in situ, y un laborioso trabajo posterior de agrupación, análisis, evaluación y plasmación de resultados relativos al periodo 2002-2005, habiendo llegado este riguroso estudio a unas conclusiones muy alentadoras.

Además de favorecer la consolidación de estas nuevas administraciones, la información elaborada va a permitir a los responsables y gestores de todas las administraciones implicadas (autonómica y comarcales), abordar la previsible transferencia de nuevas competencias a las comarcas en un futuro próximo, con un mayor grado de eficiencia.

Debo agradecer, por último, a los autores de este trabajo, el rigor demostrado en la tarea, su calidad, y el entusiasmo que han dedicado a la misma y que se desprende de su lectura.

**José Ángel Biel Rivera**

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



# 1. La comarcalización en Aragón: la creación de un nuevo espacio público

## 1.1 Las comarcas, un ámbito de realidad propio

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

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

De manera flexible y progresiva se ha pasado de la reflexión y los debates sociales acerca de la “creación de un modelo de comarcalización” que fuera funcional y resolviera las principales carencias y problemas de un territorio progresivamente envejecido en la mayor parte de sus numerosos municipios, a un esfuerzo sostenido, desde el consenso y el acuerdo, que ha creado una realidad jurídica sustantiva haciendo realidad la comarcalización del territorio aragonés en un tiempo sorprendentemente breve. Ahora

se pueden contemplar ya los primeros resultados de este experimento social e institucional que comenzó, al menos formalmente y por datarlo de algún modo, con la promulgación en 1993 de la Ley de Comarcalización de Aragón<sup>1</sup>.

A la fecha, las comarcas, como hecho singularizado y concreto en el ámbito institucional, social, económico, administrativo, político..., empiezan a tener un recorrido, un “rodaje” podríamos decir, que hace oportuna una primera reflexión sobre el periodo transcurrido. En escasamente cinco años se ha completado el marco jurídico que ha hecho posible que de diciembre de 2000 a mayo de 2003 estuvieran constituidas todas las comarcas<sup>2</sup>, transferido el primer bloque de funciones y servicios asociados a competencias, creada una incipiente planta administrativa para su gestión e instalados y funcionando los consejos comarcales como instancia de decisión política y autogobierno en el territorio. Todas las comarcas tienen al menos la experiencia de un bienio de autogobierno en las áreas que les fueron transferidas. La flexibilidad del modelo puesto en funcionamiento ha permitido también asegurar y potenciar la colaboración entre la administración de la Comunidad Autónoma y las administraciones comarcales mediante la creación del Consejo de Cooperación Comarcal<sup>3</sup> que con carácter consultivo sirve de espacio de análisis, deliberación y foro de encuentro y cooperación entre ambas administraciones.

En términos de la duración temporal que un proceso de estas características requiere para su consolidación —y poder evaluar así sus efectos sobre la sociedad y el territorio—, el tiempo transcurrido no es gran cosa; más bien podría pensarse que cualquier juicio sería prematuro. Pero por otro lado también cabe decir que el tiempo transcurrido ha sido enormemente intenso y alberga un cúmulo de ricas experiencias, creatividad, ilusiones e, inevitablemente, algunas dificultades, por lo que sería imprudente no dedicar alguna atención a lo sucedido en este periodo. Este es el modesto alcance del estudio que encargó la Fundación Economía Aragonesa al GSIC: contemplar el hecho comarcal en su cotidianidad y describir el estado en el que se encuentra el funcionamiento

---

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

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

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

de las competencias transferidas. Algo así como lograr una instantánea que reflejara la administración comarcal en un momento dado. Por seguir con el símil, el instante de esa fotografía, si pudiera congelarse el tiempo, sería algún momento al final del año 2005. En parte, la investigación ha consistido en poner delante del objetivo a los principales protagonistas del proceso de comarcalización, a los gestores de las competencias transferidas, observar en detalle los contenidos de su trabajo y tratar de fijar el estado de la cuestión. Eso es lo que básicamente se describirá en las páginas que siguen. Se ha tratado también de dar cuenta del proceso que ha llevado a ese instante, sistematizando datos e informaciones referidas a la evolución del desempeño comarcal en este breve tiempo, de modo que se pueda tener una idea lo más concreta posible del recorrido realizado en la gestión de las transferencias por las comarcas desde su constitución.

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

Los datos que se han recogido para este trabajo ojalá sirvan también como contribución a la tarea de organizar un proceso de sistematización que permita a la sociedad aragonesa contar con indicadores de los resultados obtenidos en el proceso de comarcalización, en la línea de lo

planteado por la Ley 3/2006 de 8 de junio que propone, justamente, la realización periódica de estudios y análisis sobre la situación comarcal aragonesa<sup>4</sup>.

## 1.2 El proceso de comarcalización en Aragón

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

Este dilatado recorrido tiene, a partir del propio Estatuto de Autonomía, unos hitos singulares que brevemente referiremos para contextualizar la actual situación en la que se encuentra la gestión de las competencias transferidas y ponderar el grado de avance experimentado en este proceso de creación de una nueva organización territorial sin parangón reciente en el territorio español<sup>5</sup>. Sin que este pasado más o menos próximo sea determi-

---

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

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

nante del estado presente de consolidación comarcal o presuponga los desempeños del futuro inmediato, es innegable que el variable grado de desarrollo institucional actual de las comarcas, la rapidez con la que maduró el proceso de institucionalización comarcal y la *naturalidad* con la que el proceso parece estar cuajando en los diferentes territorios, debe mucho a ese largo camino hacia las comarcas en Aragón<sup>6</sup>.

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

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

Una de las soluciones que se generalizan por esa época para afrontar la prestación de los servicios que la demanda ciudadana exige a ayuntamientos, cuya capacidad de movilizar recursos es realmente escasa dado el tamaño de sus poblaciones, es la agrupación de municipios en mancomunidades para la prestación conjunta y en común de determinados servicios. La Ley 6/1987 de 15 de abril, sobre mancomunidades de municipios<sup>7</sup> reguló la creación y funcionamiento de las mancomunidades en la Comunidad Autónoma de Aragón. Al amparo de esta norma fueron muchos los pequeños ayuntamientos que pudieron asegurar a sus ciudadanos la prestación de ciertos servicios públicos que se generalizan en estos años (acción social, recogida de basuras, transporte, abastecimiento de agua, práctica de deportes...).

Un caso de particular interés en esta dinámica fue el de las «Mancomunidades de interés comarcal». Esta figura supuso un precedente funcional de la comarca. Creada esta figura en 1989 en el marco

---

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

7. BOA núm. 46 de 22 de abril de 1987.

de un Decreto<sup>8</sup> que regulaba determinadas medidas de fomento para las mancomunidades, establece que en aquellos casos en los que una determinada mancomunidad se calificara como “de interés comarcal”, esta calificación llevaría implícita una prioridad en la asignación de subvenciones y ayudas, y un tratamiento favorable en la formalización de convenios de actuación global con la DGA en los ámbitos de competencias concurrentes, así como la posibilidad de solicitar la delegación del ejercicio de actividades de competencia de la Comunidad Autónoma (artículo sexto del Decreto 64/1989). Se accedía a mancomunidad de interés comarcal mediante una solicitud a la DGA en la que había que justificar la importancia de los fines mancomunados, el ámbito territorial y la capacidad de gestión de la mancomunidad. La Comunidad Autónoma ratificaba mediante un Decreto la nueva calidad de las Mancomunidades que accedían a esta calificación.

Este intento *avant la lettre* de configurar e impulsar la comarcalización ha dejado su impronta en aquellas mancomunidades que tuvieron este tratamiento y que, constituidas con arreglo a aquel procedimiento, han perdurado y pueden reconocerse todavía en algunas de las actuales comarcas. Aunque se volverá luego sobre este particular, adelantemos que la experiencia organizativa y de gestión de estas mancomunidades —personal y activos incluidos— se transfiere enteramente a las instituciones comarcales, lo que explicaría en parte los disímiles desarrollos en las capacidades de gestión y en la administración de las competencias por parte de algunas comarcas, debido a la “ventaja” de salida que estas experiencias previas les habrían concedido<sup>9</sup>.

El modelo de mancomunidades mantendrá su vigencia y será un útil instrumento de gestión de las competencias municipales. De su utilidad y funcionalidad puede dar idea el gran número de mancomunidades que, con los más diversos fines, surgen en estos años por la voluntaria decisión de muchos municipios. Hasta el inicio de la comarcalización llegaron a existir 92 mancomunidades<sup>10</sup>.

---

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

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

10. Con la Ley de Medidas de Comarcalización (LMC) se establecerá, en sus artículos 37 y 38, la disolución de éstas si los fines de las mismas coinciden con las competencias transferidas a la comarca (gestión de residuos sólidos urbanos, deportes, acción social, protección civil y lucha contra incendios...), haciéndose cargo la nueva administración comarcal de su personal y activos. Los decretos de transferencia de las competencias a cada comarca, de acuerdo a lo negociado en la comisión mixta correspondiente, resolvieron en cada caso esta cuestión de acuerdo a lo estipulado por la LMC. El resultado final ha sido un

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

### Zaragoza

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

---

proceso de disolución paulatina de mancomunidades cuyo objeto era coincidente con el de las comarcas para evitar duplicidades de funciones y gastos. Hasta la fecha 30 mancomunidades se han disuelto subsumiéndose sus funciones, personal y activos en la administración comarcal. Aunque el proceso todavía está abierto, es obvio que no todas las mancomunidades serán disueltas, ya que por su finalidad u objeto algunas de ellas satisfacen necesidades o tienen funciones que las comarcas no han asumido ni, probablemente, tengan en el futuro. Como fórmula de asociación voluntaria entre municipios para resolver problemas, prestar servicios o realizar acciones de fomento de interés común para todos, seguirá vigente al igual que otras formas colaborativas entre municipios como pueden ser los consorcios o, más recientemente, la creación de redes intermunicipales. Cabe esperar que también las comarcas desarrollen este tipo de asociaciones y fórmulas comunes de abordar o resolver conjuntamente problemáticas de interés compartido.

## **Mancomunidades en ARAGÓN (vigentes a 29-9-2006) (continuación)**

---

### Huesca

---

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

---

### Teruel

---

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

---

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

---

Teruel

---

Mancomunidad de Servicios “Comarca de Aliaga”

Mancomunidad “Tudolense Elevación Aguas del Ebro”

Mancomunidad de Abastecimiento de Aguas del Guadalope-Mezquí

---

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

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

Para el caso aragonés, estas nuevas tendencias, desde el punto de vista de la administración pública y la ordenación del territorio, serán plasmadas en un documento que el gobierno de la Diputación General de Aragón remitirá a las Cortes con el título «Comunicación sobre propuestas para una política de organización territorial de Aragón»<sup>11</sup>. Esta Comunicación, tras el debate a que dio lugar, llevó a la aprobación por parte de las Cortes de una serie de resoluciones que, de alguna manera, han orientado el posterior desarrollo territorial de Aragón (BIEL, 2003:43; EMBID IRUJO, 2002:90). En lo atinente al hecho comarcal, lo más destacable de estas resoluciones puede resumirse en tres puntos: (i) se insta al Gobierno a que presente un proyecto de Ley de comarcalización que desarrolle el artículo 5 del Estatuto; (ii) se propone la filosofía o, si se quiere, la razón de ser que habrán de tener las

---

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

comarcas —y que no es otra que la de ser un nivel intermedio de la administración local que sirva a la pervivencia de los pequeños municipios y haga posible la descentralización de competencias de las Diputaciones Provinciales y de la Comunidad Autónoma— y (iii) que la ley que regule la creación de las comarcas debe considerar que éstas se creen a iniciativa municipal, que se consulte con los municipios la división comarcal y que sea una norma marco que establezca los principios generales, las competencias, órganos de gobierno y financiación de las comarcas.

Todos estos aspectos son recogidos, desarrollados y articulados en la Ley 10/1993, de 4 de noviembre, de Comarcalización de Aragón (LCA), verdadero arranque del proceso de comarcalización. Conviene señalar que esta Ley fue aprobada por unanimidad; lo cual, dado el peculiar contexto político de su aprobación, realza más todavía si cabe el consenso y la convicción generalizada a favor de la comarcalización que los representantes políticos tenían en aquel momento<sup>12</sup>.

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

La primera de ellas (LDCA) deja establecidas las denominaciones y demarcaciones de las 33 comarcas en las que se estructura el territorio aragonés. En la misma ley se señala el procedimiento para introducir modificaciones en las circunscripciones y denominaciones establecidas. Las propias leyes de creación de cada una de las Comarcas introducirán posteriormente algunos cambios menores en las denominaciones comarcales. Por su parte, la Ley de Administración Local de Aragón (Ley 7/1999) obligó a revisar la demarcación de la comarca del Bajo Aragón en el momento de su creación para aplicar el precepto de la «continuidad territorial» exigible a los municipios que se integren en comarcas (EMBID IRUJO, 2002:95).

---

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

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

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

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

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

A partir de la ley 23/2001, de Medidas de Comarcalización, se redactarán y tramitarán las restantes 24 leyes de creación de las comarcas<sup>13</sup>. La constitución del consejo comarcal, las comisiones mixtas de transferencia, así como los decretos por los que se transfieren las funciones y servicios acordados y los recursos negociados terminarán guiándose por los lineamientos de esta norma. La voluntad política de constituir las comarcas<sup>14</sup> se

---

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

14. Un ejemplo de esta decidida voluntad política de constituir las comarcas puede encontrarse en el caso de Aranda (Ley 9/2000 de 27 de diciembre de 2002, de creación de

conjugó con el oportuno establecimiento de los procedimientos y la adopción de medidas al más alto rango jurídico para reducir la incertidumbre que estaba generando un proceso tan novedoso como incierto en sus primeros momentos. Indudablemente, la LMC contribuyó decisivamente a acelerar y facilitar técnicamente la implantación de las comarcas con carácter general en todo el territorio aragonés<sup>15</sup>.

### Promulgación de las Leyes de Creación Comarcal

	Ley	Fecha
La Jacetania	9/2002	3 mayo 2002
Alto Gállego	13/2001	2 julio 200
Sobrarbe	5/2003	26 febrero 2003
La Ribagorza	12/2002	28 mayo 2002
Cinco Villas	26/2002	26 noviembre 2002
Hoya de Huesca / Plana de Uesca	27/2002	26 noviembre 2002
Somontano de Barbastro	4/2002	25 marzo 2002
Cinca Medio	3/2002	25 marzo 2002
La Litera / La Llitera	25/2002	12 noviembre 2002
Los Monegros	17/2002	5 julio 2002
Bajo Cinca / Baix Cinca	20/2002	7 octubre 2002
Tarazona y el Moncayo	14/2001	2 julio 2001
Campo de Borja	18/2001	19 noviembre 2001
Aranda	9/2000	27 diciembre 2000
Ribera Alta del Ebro	21/2001	21 diciembre 2001
Valdejalón	16/2001	29 octubre 2001
Ribera Baja del Ebro	13/2002	10 junio 2002
Bajo Aragón-Caspe / Baix Aragó-Casp	12/2003	24 marzo 2003
Comunidad de Calatayud	9/2001	18 junio 2001
Campo de Cariñena	31/2002	27 diciembre 2002
Campo de Belchite	24/2002	12 noviembre 2002

la comarca del Aranda) y otras 7 comarcas que vieron promulgadas sus leyes constitutivas antes de la ley de Medidas de comarcalización. Las comarcas que se adelantaron a la Ley 23/2001 fueron las de Alto Gállego, Tarazona y el Moncayo, Campo de Borja, Ribera Alta del Ebro, Valdejalón Comunidad de Calatayud y Gúdar-Javalambre. Este periodo fue particularmente intenso desde el punto de vista de la dinámica de la comarcalización.

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

**Promulgación de las Leyes de Creación Comarcal (continuación)**

	Ley	Fecha
Bajo Martín	8/2003	12 marzo 2003
Campo de Daroca	18/2002	5 julio 2002
Jiloca	13/2003	24 marzo 2003
Cuencas Mineras	28/2002	17 diciembre 2002
Andorra-Sierra de Arcos	11/2002	14 mayo 2002
Bajo Aragón	10/2002	3 mayo 2002
Comunidad de Teruel	7/2003	12 marzo 2003
Maestrazgo	8/2002	3 mayo 2002
Sierra de Albarracín	1/2003	11 febrero 2003
Gúdar-Javalambre	22/2001	21 diciembre 2001
Matarraña / Matarranya	7/2002	15 abril 2002

Fuente: Elaboración propia.

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

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

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

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

Fuente: Elaboración propia

### 1.3 Alcance del estudio y metodología

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

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

En las páginas que siguen se tratará de concretar y precisar los objetivos del estudio aportando información acerca de cómo ha sido la evolución de los servicios ofertados por las comarcas desde el inicio de su gestión en cada una de las áreas cuya transferencia recibieron. Se han relacionado los servicios y el ejercicio de las competencias comarcales con los recursos disponibles en cada una de ellas, tanto en términos de personal como en gasto realizado. La información recogida permite también hacer algunas consideraciones acerca del volumen global de servicios que se ofertan desde las administraciones comarcales y el volumen de usuarios o la frecuencia de uso de tales servicios según los casos. Puestos en perspectiva temporal, aunque sea relativamente breve la serie de años que se ha conseguido sistematizar de manera uniforme y homogénea, la información disponible ofrece una primera estimación de la situación inicial en la que se encuentran las comarcas respecto de los aspectos que se han valorado, justo al terminar lo que podría llamarse su etapa instituyente o periodo formativo. Cabe decir que, a medida que el proceso se consolide, la información que ahora se presenta podría servir de contraste con los datos que ulteriores exámenes de la evolución institucional y administrativa de las comarcas aporten. Ello contribuiría a fomentar cierta familiaridad e interés por la evaluación, usual en otras latitudes, que aportaría transparencia y reforzaría la apreciación ciudadana por estas instituciones. En cualquier

caso, los resultados del presente trabajo son suficientemente sugestivos en sí mismos por cuanto permiten delinear un primer estado de la cuestión poniendo de relieve cuestiones de interés que pueden ser útiles para la consolidación del proceso iniciado.

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

En relación al alcance temporal del estudio es pertinente notar que las informaciones recogidas se refieren al lapso de tiempo comprendido entre el momento en el que cada comarca inicia su existencia como tal, con la ley de creación comarcal correspondiente y el 31 de diciembre de 2005. Ni qué decir tiene que entre la promulgación de la Ley de creación de cada Comarca y la constitución de sus órganos de gobierno y el traspaso de competencias para iniciar su ejercicio, debieron constituirse las comisiones mixtas de 32 comarcas y acordarse, entre la DGA y cada comarca, los contenidos de los Decretos de transferencia de competencias. Ciertamente, hubo una ingente cantidad de trabajo administrativo que hubo de llevarse a cabo en un intervalo de tiempo reducido. El periodo sobre el que realmente se tienen observaciones (de actos administrativos, de decisiones en relación a las atribuciones transferidas...) se inicia a partir de la fecha en la que para cada comarca se promulga el correspondiente Decreto de transferencias; decreto en el que se establece fehacientemente la fecha a partir de la cual la comarca asume la responsabilidad de las competencias transferidas. Si observamos que los primeros decretos de transferencias son promulgados en febrero de 2002 y los últimos en septiembre de 2003<sup>16</sup>, resulta que, en poco más de año y medio, la administración comarcal aragonesa quedó configurada y en condiciones de iniciar su funcionamiento operativo.

Como puede apreciarse, la rapidez y eficacia del proceso fue sorprendente. Sin embargo, los veinte meses transcurridos entre la primera comar-

---

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

ca que recibe sus competencias y la última en sumarse al proceso es, desde otro punto de vista, un periodo suficientemente significativo para constatar el diferente grado de desarrollo administrativo e institucional si se comparan unas comarcas con otras.

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

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

Para obtener la información pertinente acorde a los objetivos y finalidad del estudio, la metodología diseñada trató de conseguir el máximo de datos posibles con un alto grado de sistematicidad, de modo que sirvieran para establecer una buena descripción del estado y grados de avance en los que se encuentra cada una de las comarcas en lo referente a la gestión y prestación de los servicios transferidos hasta la fecha<sup>17</sup>.

---

17. En el proceso de traspasos se establecieron por consenso tres fases a través de las cuales se irían gradualmente cediendo las competencias a las comarcas. El primer bloque de transferencias, acordado entre los partidos políticos en el año 2001, y que es el objeto

Para ello el procedimiento de búsqueda de información se realizó *in situ* durante la fase de trabajo de campo, realizada en junio de 2006. En esta etapa de la investigación, encuestadores debidamente entrenados, permanecieron durante una semana en cada una de las comarcas bajo la supervisión de los investigadores responsables del estudio<sup>18</sup>. En este tiempo, los encuestadores entrevistaron a los responsables de cada servicio o área transferida y a un representante del más alto nivel político, por lo general el Presidente de la comarca<sup>19</sup>; se observó el entorno administrativo en el que se desarrolla el trabajo cotidiano en las oficinas administrativas de las comarcas y se recopiló, cuando estuvo disponible, diversa documentación producida por la comarca<sup>20</sup>. Durante el periodo de trabajo de campo en cada comarca, los investigadores mantuvieron diariamente una reunión con los encuestadores en la que se hacía evaluación y valoraba la información obtenida, de modo que ninguno de los ítems o temas sobre los que estábamos interesados en obtener información quedaran sin respuesta. O, al menos, si no se conseguía información al respecto, tener la razonable certeza de que la información solicitada no existía o era de todo punto imposible acceder a ella. Este procedimiento nos ha asegurado una más que razonable tasa de respuestas a nuestras preguntas y

---

del presente estudio, comprende las siguientes competencias de áreas funcionales: acción social; acción cultural; patrimonio cultural y tradiciones populares; deporte; juventud; promoción del turismo; servicio de recogida y tratamiento de residuos urbanos; protección civil, y prevención y extinción de incendios. La LMC recoge obviamente un listado mucho más amplio de las competencias que, finalmente, gestionarán las comarcas. Dado el enfoque gradualista de todo el proceso aragonés hacia la comarcalización, no es de sorprender la prudencia de los responsables políticos al haber acordado en febrero de 2001 (BIEL, 2003:95) un escalonamiento en el traspaso de las competencias hacia las comarcas basado en una estimación de su presunta dificultad. A este primer bloque de competencias, sucederán otras dos oleadas de transferencias hasta completar la enumeración que de ellas se hace en la LMC y a las que eventualmente podrían agregarse algunas otras que se decidan mientras dura el proceso. Como no podía ser de otra forma, los datos recabados se referirán al primer bloque de competencias traspasado y a aquellas actividades que “fuera de competencias” las comarcas vienen realizando, en muchos casos como continuación de funciones y servicios que ya realizaban las mancomunidades existentes en el territorio y que se subsumieron en la administración comarcal por decisión de los municipios que las formaban cuando los fines generales de las mancomunidades eran coincidentes con los de la comarca.

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

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

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

un conjunto de datos de aceptable calidad acerca de las realizaciones y registros de las acciones que obran en poder de las comarcas<sup>21</sup>.

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

El segundo instrumento consistió en la aplicación de una entrevista estructurada con el responsable comarcal de cada una de las áreas transferidas. Siguiendo el mismo guión en todas las comarcas se entrevistó al más alto responsable político de la Comarca (en algunos casos esta condición no pudo cumplirse y, por indicación del Presidente comarcal, como ya hemos señalado, esta entrevista se mantuvo con el secretario-interventor). En cada comarca se realizaron nueve entrevistas de este tipo (ocho entre los técnicos responsables de las áreas<sup>22</sup> transferidas más la que se aplicó al responsable político de la comarca). La estructura de la entrevista tenía 11 ítems que abarcaban cuatro campos de interés: (i) el surgimiento de la comarca (inicio del proceso de comarcalización; estructuras previas); (ii) el proceso de transferencias (momentos importantes, apoyos, dificultades, aprendizajes); (iii) situación presente (funcionamiento de los servicios, gestión; apoyo y rol del Consejo Comarcal; interés de la población) y (iv) valoraciones y expectativas (prácticas destacables, errores a evitar, perspectivas de trabajo inmediatas...). A cada informante se le animó a responder desde la especi-

---

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

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

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

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

El material cuantitativo se organizó en una base de datos y fue tratado con el programa SPSS. Tras varias depuraciones<sup>23</sup>, ha permitido la elaboración de las tablas y cuadros que se expondrán más adelante y que respaldan los análisis sustantivos del presente informe. La información de tipo cualitativo se ha incorporado en el análisis de los datos para matizarlos, ajustarlos o contextualizarlos. La sistematización de esta información ha sido de un gran valor para identificar las conclusiones principales del estudio.

#### **1.4 Un proceso gradual y pertinente**

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

---

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

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

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

Indudablemente, en una situación de cierto quietismo a la hora de llevar adelante reformas en la administración local española, la propuesta de comarcalización aragonesa ha sido, a todas luces, un reto intelectual, político y administrativo. Culminada por ahora una parte de esa reforma, la más ardua podría decirse, con éxito institucional notable y con resultados en su funcionamiento más que aceptables —a pesar de la relativa inexperiencia y el poco tiempo de ejercicio—, el hecho positivo es que las comarcas son una realidad que por su novedad e implicaciones de toda índole debe ser objeto de estudio sosegado y atención crítica por parte de la ciudadanía. Y también, como resultado de la acción social colectiva de todas las gentes de Aragón, motivo de orgullo.

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

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

Por ahora, y a partir de los datos e informaciones que se han podido reunir para este informe, puede adelantarse, de manera resumida, casi telegráfica, las que han sido, a juicio del equipo que ha elaborado este trabajo, las principales tendencias que han caracterizado este recorrido. Por

un lado, posiblemente el elemento diferenciador y más original de este largo proceso, ha sido su gradualismo y flexibilidad. Y, por otro, su pertinencia, si por tal entendemos el empeño por construir una organización territorial y administrativa más eficaz y adaptada a la realidad de la región. Estas características no han dejado nunca de estar presentes en la construcción comarcal de Aragón.

Es de todo punto necesario no perder de vista el objetivo con el que se puso en marcha la comarcalización: tratar de dar respuesta y ofrecer una alternativa viable al diagnóstico de una serie de problemas que aquejan al territorio aragonés: despoblación, pérdida de la capacidad de los propios territorios de generar dinámicas de desarrollo desde dentro de ellos mismos, acusadas desigualdades en el acceso a los servicios que refuerza, a su vez y recurrentemente, la pérdida de potencial y fuerza aún más las tendencias a la despoblación... A este conjunto de problemáticas se propone como remedio la redistribución de las oportunidades, la búsqueda de una mayor equidad entre territorios que albergan a las personas que viven en espacios diferentemente dotados. Se piensa que un instrumento adecuado para hacerlo podría ser la comarca.

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

Por otro lado, si el elemento de la equidad es central en el análisis de la pertinencia del modelo comarcalizador, hay otra dimensión no menos importante. Se trata de la gobernabilidad de estos nuevos espacios locales. La ampliación de tamaño, la multiplicación de relaciones, el número de gente involucrada, trasciende las dimensiones del pequeño municipio y propicia formas novedosas de relación entre los administradores, entre lo público y las iniciativas privadas y la participación ciudadana.

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

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

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

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

No se profundizará en estos cambios, pero dejamos señalado su interés para volver sobre estas tendencias que la comarcalización propicia en ulteriores análisis. Por un lado, el de una visión territorial que empieza a trascender un cierto municipalismo de escaso recorrido centrado sobre los límites de cada ayuntamiento. Por otro, una ampliación del espacio de diálogo público sobre los asuntos concretos de la gobernabilidad cotidiana del territorio reco-

nocido institucionalmente, que apunta a nuevas posibilidades de ampliar el ejercicio democrático hacia formas más participativas.

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

De forma consistente con lo que habían sido las decisiones legislativas anteriores, tal como no forzar de manera general e inmediata la constitución de las comarcas, ahora la Ley (LMCA: art. 30) establece «ritmos de transferencia». Es decir, en línea con el gradualismo que ha caracterizado el proceso, se establece que el Gobierno pueda realizar la entrega de las funciones y servicios relativos a las competencias no sólo en función de los ritmos de creación de las administraciones comarcales, sino también en base al supuesto de circunstancias e intereses generales que pueden hacer aconsejable el establecimiento de fases distintas en el traspaso de las competencias. De hecho la LMCA venía a recoger un entendimiento común que tenían los responsables políticos de las dificultades del proceso y de los riesgos asociados al mismo. Como ya se ha comentado, los políticos con representación parlamentaria acordaron establecer una secuencia ordenada en el modo de transferir las competencias a la nueva administración comarcal que estaba por crearse. En aquel momento se eligió como criterio de clasificación para regular el ritmo de traspasos el grado de dificultad/complejidad que podía plantear la gestión de cada una de las transferencias que se habían establecido en la Ley de Comarcalización (1993) a las que se añadieron aquellas que en el momento de la reunión se pensó que era oportuno agregar<sup>24</sup>. De esta manera se establecieron tres tra-

---

24. Entre 1993, año de promulgación de la Ley de comarcalización de Aragón, y 2001, fecha en la que tiene lugar esta reunión de políticos de alto nivel en el Monasterio de Piedra y establecen los “ritmos de traspasos” en las competencias, el propio mapa de

mos: de dificultad baja, media y alta. Con algunos cambios y reasignaciones no demasiado sustantivos aquella clasificación ha guiado hasta la fecha el proceso de transferencias<sup>25</sup>.

---

### **Creación y funcionamiento de las comarcas**

---

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

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

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

---

#### **Adopción de las iniciativas**

---

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

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

---

competencias autonómicas había sufrido no pocas variaciones, ampliándose el campo de éstas a funciones no contempladas al inicio de la década de los noventa.

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

---

## **Creación y funcionamiento de las comarcas (continuación)**

---

### **Adopción de las iniciativas**

---

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

---

### **Estudios documentados**

---

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

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

---

### **Anteproyecto de Ley**

---

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

---

### **Tramitación parlamentaria y promulgación de la Ley**

---

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

---

## **Creación y funcionamiento de las comarcas (continuación)**

---

### **Tramitación parlamentaria y promulgación de la Ley**

---

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

---

### **Constitución del Consejo Comarcal**

---

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

---

### **Comisiones Mixtas de Transferencias**

---

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

---

### **Decreto de transferencias**

---

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

---

---

### **La financiación comarcal**

---

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

---

#### **Coste de funciones y servicios**

---

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

---

#### **Fondo para gastos de personal**

---

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

---

#### **Programas de política territorial**

---

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

---

#### **Fondo de cohesión comarcal**

---

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

---

En lo que respecta a la gradualidad, el proceso siempre fue enormemente posibilista, buscando avanzar en los puntos de acuerdo y posponiendo para más adelante los aspectos que podían entorpecer los consensos presentes. Este procedimiento que al principio pudo hacer pensar

en un cierto inmovilismo y dar la sensación de escasos avances, llegado el momento se reveló profundamente eficaz permitiendo acelerar la creación de comarcas cuando las circunstancias lo hicieron factible como sucedió durante la V legislatura (1999-2003). Por otra parte, esta misma idea de gradualismo y la flexibilidad, si bien en una escala más operativa y próxima, permitió e hizo aceptable que el sistema de creación de comarcas y transferencia de competencias —y consiguientemente estadios de funcionalidad administrativa muy dispares— pudiera de escalonarse a lo largo de casi dos años<sup>26</sup>. Terminado el proceso de transferencias, este desfase perdura como ya se ha señalado. En cierto sentido, estos desfases en el momento en el que cada comarca accede a las competencias, el grado disímil de consolidación administrativa e incluso de asunción de funciones y prestación de servicios tiene que ver también con la situación previa de cooperación intermunicipal anterior a la creación de las comarcas. Este elemento completaría el entendimiento de la gradualidad y flexibilidad características del proceso de comarcalización en Aragón. La cooperación de los municipios a través de las mancomunidades ha funcionado como una especie de protocomarcalización que, en algunos casos es el origen directo de determinadas comarcas<sup>27</sup>. Prácticamente el 90% de los municipios aragoneses ha estado (o está todavía) en alguna mancomunidad. Justo antes de iniciarse el proceso de comarcalización llegó a haber en territorio aragonés hasta 92 mancomunidades. Si bien esta fórmula sirvió, y todavía es válida, para la prestación de diferentes tipos de servicios, se reveló inadecuada para asegurar a largo plazo la coordinación del creciente número de servicios y competencias que los territorios estaban asumiendo. De ahí que se viera como una alternativa

---

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

27. Es el caso de las Mancomunidades de interés Comarcal.

idónea impulsar la comarca como organización supramunicipal con capacidad administrativa y competencias coordinadoras de los servicios mínimos a establecer en el territorio. Esto no significa en modo alguno minimizar el valor y el significado que tuvieron las mancomunidades, ya que el proceso de comarcalización se sustenta en gran medida sobre esta experiencia previa de cooperación intermunicipal. La misma Ley de Comarcalización reconoce la capacidad de iniciativa de las mancomunidades existentes para iniciar el proceso de constitución comarcal. Y en sentido contrario, la LMCA refuerza una cierta continuidad conceptual y funcional con esta fórmula supramunicipal al establecer, en aquellos casos en los que el objeto de la mancomunidad y las competencias de la comarca sean coincidentes, la disolución de las mancomunidades existentes y la subsunción de su patrimonio, personal y funciones en la administración comarcal. Estas consideraciones pueden verse como expresión de gradualidad en el proceso de comarcalización seguido. En todo caso, siempre estuvo presente la intención de asegurar la continuidad en la prestación del servicio, sin discontinuidades catastróficas, y al menor costo posible.

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

Planteado inicialmente con carácter voluntario —aunque, tal como se expresa en el Decreto de creación, se espera que todas las comarcas deseen estar en él—, se deja la puerta abierta a que este Consejo profundice su inicial función y pueda llegar a ser el lugar en el que se adopten acuerdos y se firmen compromisos, siempre, claro está, que la voluntad y el consenso de los que acudan al Consejo de Cooperación permita trascender la mera naturaleza formal de órgano colegiado de consulta, deliberación y cooperación que es. Al margen de las expectativas depositadas en el futuro desarrollo y evolución del Consejo de Cooperación, el Decreto formaliza los modos de expresión de este órgano. A través del dictamen, el informe y el acuerdo los representantes del Gobierno de Aragón y los de las comarcas se pronuncian sobre las materias objeto de su atención y que son todas aquellas relacionadas con la organización de la administración comarcal y

la gestión de las competencias en un sentido más bien amplio. El Decreto crea también una infraestructura mínima para ayudar al Consejo de Cooperación Comarcal en sus funciones. Este apoyo, recibido a través del denominado «Observatorio del proceso de comarcalización» es una Unidad administrativa que, además de ser su soporte técnico (convocatoria de reuniones, actas, memorias anuales de actividades...) tiene encomendado el mandato de preparar las transferencias todavía pendientes y la valoración de sus efectos.

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

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

Este enfoque ha presidido la puesta en marcha de la comarcalización y, con toda seguridad, ha contribuido a hacer posible la implantación de las comarcas de una forma gradual y con relativo sosiego. No quiere decir eso que no haya habido problemas ni que no se hayan cometido errores. Pero el método seguido (flexibilidad, gradualidad) y el enfoque mantenido (pertinencia<sup>28</sup>) ha asegurado en todo momento espacios para la búsqueda de soluciones lo suficientemente prácticas y aplicables para garantizar que el proceso no se detendría. Y procediendo de este modo, los errores que se han podido cometer no han pasado de los ámbitos operativos, por lo que con relativa facilidad y sin costos irreversibles, tales errores han podido ser subsanados y transformados en lecciones aprendidas.

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

---

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



## 2. Acción social

### **2.1 Acción Social, un área con una larga historia**

En materia de Acción social, la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón es competente en las actuaciones de planificación, coordinación, promoción y fomento de interés supracomarcal o de carácter general, así como los servicios especializados no transferidos, los programas integrales, las autorizaciones administrativas, el registro y las actividades de inspección y potestad sancionadora. Las comarcas, por su parte, son competentes en la gestión de las prestaciones básicas, los programas integrales o por colectivos y una serie de programas específicos para diferentes colectivos de necesidad.

Sin perjuicio de lo establecido en los apartados anteriores, la Comarca podrá gestionar o colaborar en la gestión de determinadas actuaciones de competencia de la Comunidad Autónoma, estableciéndose en cada caso la fórmula de colaboración más apropiada y la financiación asociada para su desarrollo.

Asimismo, se establece la colaboración entre las Comarcas y el Instituto Aragonés de Servicios Sociales (IASS) con el fin de que la Comunidad Autónoma lleve a cabo la tareas de planificación, promoción y fomento en materia de acción social para el conjunto del territorio; las comarcas facilitarán al IASS la información necesaria sobre servicio sociales con fines estadísticos y de planificación, y el IASS llevará a cabo el seguimiento necesario para la armonización y homogeneización de los servicios prestados, así como el asesoramiento y asistencia técnica que las comarcas precisen y la formación específica para los empleados públicos.

Las competencias establecidas por el Decreto 4/2005, de 11 de enero, del Gobierno de Aragón, por el que se modifican los Decretos del Gobierno de Aragón de transferencia de funciones y traspaso de servicios de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón a las Comarcas, se resumen en el cuadro siguiente.

### **Competencias de la Administración de la Comunidad Autónoma**

---

- Actuaciones de planificación, coordinación, promoción y fomento de interés supracomarcal o de carácter general.
  - Las funciones y servicios sociales considerados como especializados.
  - La planificación y ejecución de programas, integrales o por colectivos, en materia social.
  - La autorización administrativa para la apertura, modificación o cierre de centros, servicios o establecimientos.
  - El Registro de Entidades, Servicios y Establecimientos de acción social.
  - Las actividades de inspección de los mencionados servicios.
  - El ejercicio de la potestad sancionadora en materia de los servicios sociales no transferidos a las Comarcas.
  - La planificación y regulación de las inversiones y equipamientos en residencias y centros de día para personas dependientes o infraestructuras que presten servicio a colectivos específicos que requieran una atención compleja y especializada.
  - Todas las demás competencias en materia de acción social no asumidas por las comarcas.
- 

### **Competencias de las Comarcas**

---

- El ejercicio de las Prestaciones básicas de servicios sociales, es decir, el conjunto de atenciones económicas, técnicas o en especie que deben garantizarse a todos los ciudadanos en condiciones de igualdad. Hay 4 prestaciones básicas:
  1. Información, valoración y orientación, de carácter comunitario. que tiene por objeto promover la igualdad de los ciudadanos, grupos e instituciones en lo relativo al conocimiento de los derechos y recursos sociales existentes y la prevención de la marginación social y, al mismo tiempo, favorecer la toma de conciencia de una Comunidad sobre sus problemas.
  2. Apoyo a la Unidad de Convivencia y Ayuda a Domicilio, de carácter comunitario, que tiene por objeto actuaciones de apoyo social y educativo, en situaciones de riesgo, apoyo a la estructura familiar y a la dinámica de relación la unidad de convivencia.
  3. Alojamiento alternativo, que tiene por objeto la satisfacción de las necesidades básicas de alojamiento, higiene, alimentación y convivencia con carácter temporal de aquellas personas que carecen de ambiente familiar adecuado.
  4. Prevención e inserción social.- Prestaciones básicas que tienen por objeto la realización de actuaciones específicas dirigidas a grupos en situación de riesgo.
- La gestión y coordinación de programas integrales o por colectivos, en materia social, como la erradicación de la pobreza, el desarrollo del pueblo gitano, la integración social de inmigrantes, la atención a familias desfavorecidas, la atención a familias monoparentales, la educación familiar y cualquier otro en respuesta a situaciones específicas de necesidad social.

### **Competencias de las Comarcas (continuación)**

---

- La gestión y coordinación de programas específicos:
    1. Atención a personas mayores validas o con pequeño grado de dependencia
    2. Atención a menores, priorizando las actuaciones en familiar con indicadores de maltrato: propuestas e informes al servicio especializado de menores, la gestión de los programas de preservación familiar y de reinserción del menor en programas de separación, mediación en casos de guarda.
  - Ayudas económicas de urgente necesidad.
  - Fomento de la solidaridad: Cooperación Social
  - Voluntariado Social
  - Emergencia Social
  - Informes en los procedimientos de autorización, apertura, modificación o cierre de los centros sociales en la comarca y colaboración en el control de las condiciones mínimas que deben reunir los mismos.
- 

Las actuaciones en materia de Acción Social tienen una larga historia. Son los Servicios Sociales de Base (SSB) los que vienen configurando la estructura básica de la acción social, desde su creación, en 1983. Efectivamente, los SSB surgen con el Decreto 114/83, de 29 de diciembre, por el que se establecen las condiciones para la concesión de subvenciones a las Corporaciones Locales para la creación de los SSB.

El primer periodo se cierra en 1987, con la aprobación de la Ley 4/1987, de 25 de marzo, de Ordenación de la Acción Social (LOAS), que nace con el objetivo de consolidar «un auténtico sistema integrado de atenciones sociales, bajo responsabilidad pública y de carácter descentralizado, que facilite una efectiva participación ciudadana». La Ley distingue entre los servicios sociales comunitarios y especializados, bajo los principios de igualdad, universalidad y globalidad; prevención; planificación; coordinación y descentralización; participación ciudadana en la planificación, y responsabilidad pública. Los SSB quedan configurados en la Ley como la estructura básica del Sistema Público de Servicios Sociales de Aragón. Son el eje sobre el que se fundamenta y desarrolla el Sistema y su única puerta de entrada.

A pesar de la poca definición de los SSB por parte del Decreto de su creación de 1983, el surgimiento de los Servicios Sociales por todo el territorio no se hizo esperar: en 1985 ya funcionaban un total de 29 SSB, que atendían a un total de 269 municipios y atendían a una población de 342.965 habitantes. Se reagrupaban en diferentes tipologías: unos eran de un solo municipio y otros que comprendían varios municipios. En 1987,

año de la aprobación de la LOAS y de la presentación del Mapa de Acción Social de Aragón, que redefine las funciones de los Servicios Sociales, se había alcanzado, sin incluir Zaragoza ciudad, un total de 38 SSB, con una cobertura del 54% de los municipio y del 68% de la población aragonesa, con un total de 50 trabajadores sociales. El desarrollo era también patente en los presupuestos: de 4,6 millones con que contaban en 1983 se había pasado en cuatro años a los 135 millones de pesetas.

A la vez, aparece la ley 6/1987, de 15 de abril, de creación y funcionamiento de las Mancomunidades en la Comunidad Autónoma de Aragón, y, un poco más adelante, el Decreto 64/1989, de 30 de mayo, de la Diputación General de Aragón, por el que se regulan medidas de fomento de mancomunidades intermunicipales, que favorecerán la gestión y el desarrollo de los Servicios Sociales de Base.

La presentación del Mapa de Acción Social y la aprobación de la LOAS fueron coincidentes en el tiempo y constituyeron el cierre de una etapa, junto con la puesta en marcha del Plan Concertado nacional, que se inicia en 1988. Todo esto imprimió una dinámica importante, en cuanto a criterios generales, territoriales y de equipamientos.

A partir de 1988, las propuestas cualitativas para el desarrollo de las prestaciones básicas de servicios sociales en las Corporaciones Locales llegaron de la mano del Plan Concertado, que proporcionaba financiación estable, aunque a tres bandas (Gobierno Central, Comunidad Autónoma, Corporaciones Locales), sistema, tanto de programas como de financiación, que ha perdurado hasta ahora.

En 1993 aparece la Ley de comarcalización de Aragón, y en 1996, la de Delimitación comarcal de Aragón, en un proceso paralelo al nuevo impulso que los SSB conocen a partir de 1994 y 1995: los convenios de colaboración entre la Comunidad y los municipios adquieren carácter global al incorporar los programas comunitarios a desarrollar por los SSB, además del mantenimiento de las estructuras básicas. Se delegan las ayudas de urgencias a las Corporaciones locales, la financiación por parte de la Comunidad Autónoma se incrementa notablemente tanto para reforzar las estructuras básicas como los programas de prestaciones básicas (la aportación de la DGA pasa a cerca de 1.000 millones en 1994) y se establece la renovación automática de los convenios, lo que favorece la consolidación de los SSB, la estabilización de plantillas y la ampliación de la capacidad de los municipios para programas sus propias intervenciones. También en 1994 se pone en marcha el Ingreso Aragonés de Inserción (Decreto 57/1994), en desarrollo de la Ley 1/1993 de Medidas Básicas de Inserción y Normalización Social, lo que significó todo un reto para los Servicios Sociales Comunitarios.

En 1997 se crea el Instituto Aragonés de Servicios Sociales, lo que inaugura una nueva etapa en la gestión de los Servicios Sociales y, en especial, de los SSB. Actualmente, después de un desarrollo constante, su nivel de implantación llega al 100% del territorio aragonés. Hoy día hay un total de 75 SSB en las comarcas constituidas, con un número medio de 10 municipios por cada uno de ellos y con un tamaño medio de población de 7.600 personas. Los Servicios Sociales tienen, por lo tanto, una larga trayectoria y una larga experiencia de gestión.

La llegada de las Comarcas se ha encontrado con un Área consolidada, en continuo crecimiento y con una dinámica propia de funcionamiento. Si bien no puede hablarse todavía y en todos los casos de la existencia de estructuras comarcales de gestión centralizada, los Servicios Sociales de Base Comarcales han ajustado su territorio y su actividad, y su desarrollo no han dejado de crecer. De hecho es el área con mayor volumen presupuestario y de personal de las comarcas.

En 2005, Acción Social representa el 42,4% del total de personal y el 19,4% del presupuesto. En los tres últimos años el personal dedicado por las comarcas a esta área ha crecido un 80%, y su presupuesto, un 30,4%, con respecto al total de trabajadores y presupuesto de las comarcas.

## **2.2 Actuaciones y servicios**

Las actuaciones, programas y servicios en Acción Social que prestan las comarcas suelen dividirse en tres apartados:

1. Los programas de las Prestaciones Básicas de Servicios Sociales, que son: Información, Valoración y Orientación; Apoyo a la Unidad de Convivencia; Alojamiento Alternativo, y Prevención e Inserción Social.
2. Los programas integrales o los referidos a colectivos determinados, como los programas de erradicación de la pobreza, los programas de desarrollo del pueblo gitano, los programas dirigidos a la integración social de los inmigrantes o los programas de educación o intervención familiar.
3. Los programas específicos se refieren a programas dirigidos a mayores, a menores, las ayudas de urgente necesidad o de emergencia, el fomento del voluntariado, los programas de cooperación social, además de los recursos que constituyen los equipamientos para las personas mayores existentes en la comarca, como son las residencias o los centros de día.

### 2.2.1 Los recursos aplicados a los usuarios en los programas derivados de las Prestaciones Básicas de Servicios Sociales

Un total de 121.957 recursos sociales se han aplicado en 2005 a los usuarios de los Servicios Sociales de Base por parte de los profesionales de éstos, lo que proporciona una ratio de 21,3 recursos aplicados por cada 100 habitantes.

Un recurso social se aplica ante una situación o necesidad social de un usuario en concreto de los servicios sociales. Lógicamente los recursos aplicados dependen tanto de la valoración profesional como de la disponibilidad de los recursos idóneos para cada situación. Un mismo usuario puede necesitar uno o más recursos para una o más situaciones de necesidad.

Teniendo en cuenta que la media de recursos sociales aplicados por usuario es de 1,6, los SSB han actuado sobre el 13% de la población aragonesa de las 32 comarcas constituidas.

Estos recursos responden a los cinco grandes programas, que se enmarcan dentro del acuerdo de colaboración entre la Administración Central, la Autonómica y la Local que implica el Plan Concertado para la Prestación Básica de Servicios Sociales en las Corporaciones Locales. El Plan Concertado trata de unificar las prestaciones básicas de Servicios Sociales en todo el territorio nacional y éstas existen en todas las Comunidades Autónomas. Los recursos aplicados por los Servicios Comarcales de Acción Social se clasifican en cinco grandes grupos de recursos:

1. Prestaciones y actuaciones de información, orientación, valoración y movilización de recursos.
2. Prestaciones y actuaciones de apoyo a la unidad convivencial y de ayuda a domicilio.
3. Prestaciones, actuaciones y medidas de alojamiento alternativo.
4. Prestaciones y actuaciones de prevención e inserción.
5. Prestaciones económicas y otros recursos complementarios para la cobertura de necesidades de subsistencia.

El primer grupo de recursos, de información, orientación, valoración y movilización de otros recursos es el que mayor número registra: el 42%,7 del total de recursos aplicados corresponde a la necesidad de los ciudadanos de acceder a los recursos sociales y ejercitar sus derechos en un marco de igualdad de oportunidades. Este programa supone garantizar el derecho de la población de disponer de medios para conocer los derechos que pudieran corresponderles, los recursos sociales existentes para dar respuesta a las necesidades socialmente reconocidas como objeto de protección social y de recibir el adecuado asesoramiento para poder canalizar de

forma eficaz sus demandas hacia los diversos servicios que la sociedad organiza, posibilitando así la igualdad de acceso a los mismos.

**Recursos aplicados a los usuarios de los Servicios Sociales de Base.  
Comarcas de Aragón. 2003-2005**

Programas de Prestaciones Básicas	2003	2004	2005	Recursos aplicados 2005/100 hab.
1. Información, orientación y valoración	46.464	38.409	52.114	9,1
2. Apoyo a la unidad convivencial	23.752	16.278	32.806	5,7
3. Alojamiento alternativo	4.757	4.223	4.322	0,8
4. Prevención e inserción	4.971	4.680	5.055	0,9
5. Prestaciones económicas	22.842	16.425	27.660	4,8
<b>Total recursos aplicados</b>	<b>102.786</b>	<b>80.015</b>	<b>121.957</b>	<b>21,3</b>

Fuente: Sistema de Información de Usuarios de Servicios Sociales (SIUSS). Departamento de Servicios Sociales y Familia. Secretaría General Técnica. Unidad de Planificación. Elaboración propia.

El segundo grupo en importancia es el relativo a los recursos aplicados en el programa de Apoyo a la unidad convivencial, con más de la cuarta parte de los mismos en el 2005 (26,9%), y que responde a la necesidad del ciudadano de disponer de unas condiciones básicas en su propio medio de convivencia para asegurar especialmente su autonomía. Este programa engloba atenciones como la ayuda domiciliaria, la intervención familiar o las ayudas de urgencia.

El tercer tipo de recurso más aplicado son las prestaciones económicas y otros recursos complementarios para la cobertura de necesidades de subsistencia, necesidades éstas a las que van destinados el 22,7% de los recursos aplicados.

El programa de prevención e inserción social es un conjunto de actuaciones y prestaciones que tratan de responder a la necesidad o demanda de adecuación personal al medio social mediante la aceptación e integración en el mismo como estrategia de prevención de la marginación y sus causas. Este programa ha acaparado el 4,1% de los recursos aplicados dentro de las prestaciones básicas. Finalmente, los recursos del programa de alojamiento alternativo han supuesto un 3,5% del total. Este programa va dirigido a dar respuesta a la necesidad de todas las personas de disponer de un espacio adecuado y digno en el que desarrollar los aspectos más elementales de la vida y convivencia social.

**Recursos aplicados a los usuarios de los Servicios Sociales de Base.  
Comarcas de Aragón. 2003-2005**

Programas de Prestaciones Básicas	2005 (Núm. recursos)	2004 (%)	2005 2003/2005 (Núm)	Recursos aplicados 2003/2005 (%)
1. Información, orientación y valoración	52.114	42,7	5.650	12,2
2. Apoyo a la unidad convivencial	32.806	26,9	9.054	38,1
3. Alojamiento alternativo	4.322	3,5	-435	-9,1
4. Prevención e inserción	5.055	4,1	84	1,7
5. Prestaciones económicas	27.660	22,7	4.818	21,1
<b>Total recursos aplicados</b>	<b>121.957</b>	<b>100,0</b>	<b>19.171</b>	<b>18,7</b>

Fuente: Sistema de Información de Usuarios de Servicios Sociales (SIUSS). Departamento de Servicios Sociales y Familia. Secretaría General Técnica. Unidad de Planificación. Elaboración propia.

El crecimiento de la actividad ha sido importante en estos tres años: un total de más de 19.000 recursos aplicados a usuarios, es decir, un aumento del 18,7% sobre 2003. Los mayores incrementos, indicativos de necesidades más amplias entre la población, se han registrado en los recursos destinados al apoyo a la unidad convivencial (38,1% de incremento entre 2003 y 2005) y a las prestaciones económicas (21,1% en el mismo periodo). Las actuaciones de prevención e inserción social han experimentado un ligero aumento, mientras que las de alojamiento alternativo, destinado a personas con necesidad de alojamiento (transeúntes, etc.) han descendido un 9,1% porque ha bajado la demanda.

### 2.2.2 Programa integrales o por colectivos

Las actuaciones de los Servicios comarcales de Acción Social y de sus profesionales incluyen múltiples programas dirigidos a determinados colectivos. En los referidos a la familia, se atiende a familias desfavorecidas, a familias monoparentales, con un trabajo de educación familiar mediante la intervención y el seguimiento de los educadores familiares o sociales, con programas específicos de preservación familiar para este tipo de problemas.

También se realizan actividades de carácter preventivo en diferentes comarcas, como campañas de prevención dirigidas a familias con adolescentes o a familias jóvenes; jornadas de educación familiar; proyectos de infancia, talleres para adolescentes, jornadas educativas por la convivencia, etc.

Otros colectivos atendidos por los Servicios comarcales comunitarios o de Base son las personas y familias en situación de pobreza, el colectivo gitano y los colectivos inmigrantes.

El programa de erradicación de la pobreza se desarrolla en alguna comarca, aunque normalmente no existe como tal, porque a menudo las situaciones puntuales de pobreza no son severas y esas personas o familias se atienden con programas de ayuda de integración familiar, con el Ingreso Aragonés de Inserción o incluso con ayudas de urgente necesidad.

El programa de desarrollo del pueblo gitano también se desarrolla en varias comarcas, como es el caso de La Jacetania, Cinco Villas, Valdejalón o Comunidad de Calatayud. Se trata de un programa destinado al colectivo en sí y que se lleva a cabo en municipios o áreas concretas, allí donde hay un grupo importante con problemas específicos. En la mayoría de las comarcas no existe, porque en el caso de que haya pocas familias, éstas pueden acceder a las mismas ayudas que cualquier ciudadano.

Los programas destinados a la población inmigrante se desarrollan de manera especial en 16 comarcas, independientemente de actuaciones concretas o atenciones individualizadas que se le prestan como un usuario más de los servicios sociales que acude a los programas de atención general. En la comarca de Campo de Cariñena se está llevando a cabo un Plan Comarcal de Atención al Inmigrante, que incluye una especial atención a la vivienda, a la promoción de la salud, a la prevención del absentismo escolar y a la promoción de la interculturalidad. Programas de especial relevancia se desarrollan en Cinco Villas, Somontano de Barbastro, La Litera/La Llitera, Los Monegros, Bajo Cinca/Baix Cinca, Valdejalón o Jiloca, con diferentes campos de actuación: vivienda, empleo, promoción de la salud, prevención del absentismo escolar, promoción de la interculturalidad; incluso con talleres de integración para la mujer inmigrante. Las intervenciones y programas referidos a los colectivos inmigrantes se han desarrollado de manera muy rápida, respondiendo a las crecientes necesidades sociales que en este campo se están produciendo con la llegada de esa población, que está aumentando de forma espectacular en el último lustro. Los Servicios comarcales de Acción Social, en tanto que puerta de entrada a donde acuden los inmigrantes para todo tipo de problemas, desde legales, a la salud, vivienda, escolarización, etc., han visto multiplicarse el volumen de la demanda y de la atención con las múltiples necesidades de esta población.

### 2.2.3 Otros servicios no básicos prestados por los Servicios comarcales de Acción Social

Los Servicios Sociales de las comarcas gestionan también otros programas no básicos como son los programas de fomento al voluntariado, de

cooperación social, de ayudas de urgencia u otros que han sido impulsados en función de necesidades sociales propias de la comarca. También gestionan el servicio de ayuda domicilio, el servicio de teleasistencia, así como las actuaciones en menores.

De estos programas, no todos se llevan a cabo en todas las comarcas, ni a veces se tienen registros precisos. En menores, las actuaciones que se llevan a cabo son los informes preceptivos, la mediación en casos de guarda y la gestión de los programas de preservación familiar y de reinserción del menor en programas de separación.

Los dos programas más importantes dirigidos fundamentalmente a las personas mayores son el Servicio de Ayuda a Domicilio y el Servicio de Teleasistencia. Extendidos por todo el territorio y en todas comarcas, ambos programas han experimentado un crecimiento constante y han alcanzado una importancia social considerable, pues están dirigidos a mantener en su propio entorno (domicilio y entorno familiar y social) a las personas con dificultades de autonomía o con problemas de soledad o aislamiento. Los programas de asistencia en el domicilio ayudan al mayor a mantenerse autónomo, mantienen su modo de vida y retrasan su entrada en centros residenciales, por lo que éstos pueden ser rentabilizados de forma más adecuada.

Ambos son programas que estaban en funcionamiento antes de la transferencia de las funciones y servicios a las comarcas, pero con éstas han experimentado un considerable aumento. En 2005 los usuarios del Servicio de Ayuda a Domicilio (SAD) ascendían a 6.000, alcanzando una ratio de 4,3 usuarios por 100 personas de 65 y más años, lo que nos sitúa por encima de la media española, que es de 3,1<sup>29</sup>. El crecimiento en los tres últimos años ha sido del 19,3%, que responde al importante incremento de la demanda debido al envejecimiento de la población aragonesa, tendencia que va a continuar en los próximos años. El número de horas, asimismo, ha aumentado hasta alcanzar las 557 horas anuales por cada 100 personas mayores, lo que ha supuesto un incremento del 14,1% en estos dos años. Actualmente este servicio está extendido en el 100% del territorio y todos los municipios que lo solicitan tienen acceso al mismo.

El SAD ha sido mejorado en diferentes comarcas, complementándolo con otros como los programas de ayuda al cuidador informal (Cinco Villas o Campo de Borja), programas de atención a inválidos, semiasistidos y asistidos, como en Sierra de Albarracín, cursos de apoyo a cuidadores o de formación a auxiliares de ayuda a domicilio (como en Valdejalón).

---

29. Libro Blanco de la Dependencia. IMSERSO, 2004.

**Usuarios del Servicio de Ayuda a Domicilio. Comarcas de Aragón. 2003-2005**

	2003	2004	2005	Evolución 2003/2005 (%)
Usuarios SAD	5.036	5.640	6.008	19,3
Plazas / 100 personas mayores (*)	3,6	4,0	4,3	-
Horas anuales SAD	681.758	695.868	778.013	14,1
Horas anuales / 100 personas mayores	488,1	498,2	557,0	-

Fuente: Sistema de Información de Usuarios de Servicios Sociales (SIUSS). Departamento de Servicios Sociales y Familia. Secretaría General Técnica. Unidad de Planificación. Elaboración propia.

(\*) Personas mayores: Personas con 65 y más años.

Por su parte, el Servicio de Teleasistencia atendía en 2005 a un total de más de 5.300 usuarios, con una ratio de 3,8 usuarios por 100 personas mayores. El crecimiento 2003/2005, durante el proceso de comarcalización, ha sido espectacular, pues ha sido del 38,9%. La ratio española se sitúa en 2,1 usuarios por 100 personas mayores<sup>30</sup>.

**Usuarios del Servicio de Teleasistencia. Comarcas de Aragón. 2003-2005**

	2003	2004	2005	Evolución 2003/2005 (%)
Usuarios Servicio de Teleasistencia	3.835	4.607	5.326	38,9
Plazas / 100 personas mayores	2,7	3,3	3,8	-

Fuente: Sistema de Información de Usuarios de Servicios Sociales (SIUSS). Departamento de Servicios Sociales y Familia. Secretaría General Técnica. Unidad de Planificación. Elaboración propia

En cuanto a las ayudas de urgencia, en 2005 se concedieron un total de 1.508, con un incremento del 26,2% desde 2003.

**Ayudas de urgencia concedidas. Comarcas de Aragón. 2003-2005**

	2003	2004	2005	Evolución 2003/2005 (%)
Número de Ayudas de urgencia	1.196	1.317	1.608	26,2
Dotación económica media				
Ayudas urgencia / 100 habitantes	0,2	0,2	0,3	-

Fuente: Sistema de Información de Usuarios de Servicios Sociales (SIUSS). Departamento de Servicios Sociales y Familia. Secretaría General Técnica. Unidad de Planificación. Elaboración propia.

30. Libro Blanco de la Dependencia. IMSERSO, 2004.

Otros programas desarrollados por los Servicios Sociales de las comarcas son los de fomento del voluntariado, presentes específicamente en 7 comarcas, pero con actuaciones en la mayoría de las mismas, y los programas de cooperación social en la gran mayoría de las comarcas (en 23 se lleva a cabo como programa). Estos programas de cooperación consisten en actividades dirigidas a colectivos determinados (tercera edad, infancia, mujeres, menores...), mediante la colaboración o convenios con organizaciones sin ánimo de lucro, que forman el tejido asociativo de la comarca: Cruz Roja, Cáritas, Casas de Juventud, APA's, ONGs locales...

Se realizan asimismo múltiples actividades e iniciativas de carácter sociocomunitario: animación sociocultural, semanas culturales para todos los colectivos (tercera edad, amas de casa, menores), días de convivencia o encuentros de la tercera edad (en algunos casos, anuales), encuentros de mujeres o con asociaciones de mujeres con intercambio de experiencias y proyectos comunes, termalismo-programa de vacaciones, y otros programas más esporádicos como campañas juguetes de Navidad, programas contra el alcoholismo, etc.

Otro tipo de programas, por lo general dirigidos al colectivo mayor, desarrollados por las comarcas son los de transporte sanitario, de terapia ocupacional, de atención en pisos tutelados con pequeñas dependencias (como en Sobrarbe) o programas de estancias temporales en residencias (como en Campo de Cariñena o la Hoya de Huesca/Plana de Uesca).

#### 2.2.4 Los equipamientos para las personas mayores

Además de los programas, fundamentalmente el Servicio de Ayuda a Domicilio y el de Teleasistencia, los equipamientos para las personas mayores no han hecho sino crecer de manera constante y armónica en todo el territorio aragonés.

En 2005 se contaba con un total de 151 Residencias en las 32 comarcas constituidas, con 9.231 plazas residenciales y una ratio de 6,6 plazas por 100 personas mayores, bastante por encima de la ratio media de España, de 3,8 plazas<sup>31</sup>. El incremento en número de residencias con respecto a 2004 ha sido de 11 y en número de plazas de 626, con incrementos del 7,9 y 7,3% respectivamente.

El total de Centros de Día es de 55, con 1.189 plazas y una ratio de 0,9 plazas por 100 personas mayores, habiendo recibido este tipo de centros un gran impulso en 2005, pues en un año se han creado 361 plazas

---

31. Observatorio de Mayores, IMSERSO, 2004.

nuevas, lo que representa un incremento del 43,6% con respecto a 2004. La ratio española se sitúa en 0,5 plazas<sup>32</sup>.

### **Residencias para Personas Mayores y plazas. Comarcas de Aragón. 2004-2005**

	2004	2005	Evolución 2004/2005
Número de Residencias	140	151	7,9
Plazas en Residencias	8.605	9.231	7,3
Plazas / 100 personas mayores (*)	6,2	6,6	-

Fuente: Dirección General de Administración Local y Política Territorial. Servicio de Política Territorial. Elaboración propia.

(\*) Personas mayores: Personas con 65 y más años.

### **Centros de Día para Personas Mayores y plazas. Comarcas de Aragón. 2004-2005**

	2004	2005	Evolución 2004/2005
Número de Centros de Día	32	55	71,9
Plazas en Centros de Día	828	1.189	43,6
Plazas / 100 personas mayores	0,6	0,9	-

Fuente: Dirección General de Administración Local y Política Territorial. Servicio de Política Territorial. Elaboración propia.

#### 2.2.5 Equipamientos sociales en las comarcas existentes en 2005

A continuación, se presenta el conjunto de equipamientos pertenecientes a Acción Social en las 32 comarcas constituidas por sectores de población:

#### **Tipo de equipamientos sociales por sectores de población**

##### **Infancia y adolescencia**

- Guarderías, Escuelas infantiles, Jardines Infancia, Casas Canguro
- Ludotecas, Centros ocio y tiempo libre
- Residencias Menores, Viviendas-hogares

32. Libro Blanco de la Dependencia, IMSERSO, 2004

### Tipo de equipamientos sociales por sectores de población (continuación)

Mujer
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Centros Información y Atención</li> <li>• Casa acogida</li> </ul>
Personas mayores
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Centros de Día</li> <li>• Residencias</li> <li>• Viviendas tuteladas</li> </ul>
Inmigrantes
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Centros Información</li> <li>• Centros acogida</li> </ul>
Exclusión y pobreza
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Albergues</li> <li>• Centros atención</li> </ul>

### Equipamientos Acción Social 2005 / 1

Número de equipamientos	Infancia y adolescencia		
	Guarderías, Escuelas infantiles, Jardines Infancia, Casas Canguro	Ludotecas, Centros ocio y tiempo libre	Residencias Menores, Viviendas-hogares
La Jacetania	4	1	-
Alto Gállego	1	-	-
Sobrarbe	4	2	-
La Ribagorza	2	2	-
Cinco Villas	3	2	-
Hoya de Huesca/ Plana de Uesca	11	3	1
Somontano de Barbastro	3	-	-
Cinca Medio	2	2	1
La Litera/La Llitera	7	6	-
Los Monegros	8	4	-
Bajo Cinca/Baix Cinca	3	3	1
Tarazona y El Moncayo	2	1	1
Campo de Borja	4	4	-
Aranda	2	-	-
Ribera Alta del Ebro	2	3	-

### Equipamientos Acción Social 2005 / 1 (continuación)

Número de equipamientos	Infancia y adolescencia		
	Guarderías, Escuelas infantiles, Jardines Infancia, Casas Canguro	Ludotecas, Centros ocio y tiempo libre	Residencias Menores, Viviendas-hogares
Valdejalón	4	2	–
Ribera Baja del Ebro	3	3	–
Bajo Aragón-Caspe/ Baix Aragó-Casp	4	2	–
Comunidad de Calatayud	3	1	1
Campo de Cariñena	–	1	–
Campo de Belchite	–	3	–
Bajo Martín	1	2	–
Campo de Daroca	1	–	–
Jiloca	2	2	–
Cuencas Mineras	1	–	–
Andorra-Sierra de Arcos	1	–	–
Bajo Aragón	7	2	–
Comunidad de Teruel	8	4	2
Maestrazgo	–	–	–
Sierra de Albarracín	–	–	–
Gúdar-Javalambre	1	1	–
Matarraña/Matarranya	–	–	–
<b>Total Comarcas Aragón</b>	<b>94</b>	<b>56</b>	<b>7</b>

Fuente: Dirección General de Administración Local y Política Territorial. Servicio de Política Territorial. Elaboración propia.

### Equipamientos Acción Social 2005 / 2

Número de equipamientos	Mujer		Mayores		
	Centros Información y Atención	Casa acogida	Centros de Día	Residencias	Viviendas tuteladas
La Jacetania	2	–	1	4	–
Alto Gállego	1	–	–	3	1
Sobrarbe	1	–	1	1	1
La Ribagorza	1	–	1	3	–
Cinco Villas	1	–	6	11	1

**Equipamientos Acción Social 2005 / 2 (continuación)**

Número de equipamientos	Mujer		Mayores		
	Centros Información y Atención	Casa acogida	Centros de Día	Residencias	Viviendas tuteladas
Hoya de Huesca/					
Plana de Uesca	4	1	9	24	-
Somontano de Barbastro	1	-	1	5	-
Cinca Medio	2	-	5	3	-
La Litera/La Llitera	1	-	2	6	1
Los Monegros	1	-	3	3	-
Bajo Cinca/Baix Cinca	1	-	1	2	-
Tarazona y El Moncayo	1	-	1	4	-
Campo de Borja	1	-	2	6	-
Aranda	1	-	1	1	-
Ribera Alta del Ebro	1	-	1	13	-
Valdejalón	1	-	3	9	-
Ribera Baja del Ebro	1	-	2	3	-
Bajo Aragón-Caspe/Baix					
Aragó-Casp	1	-	2	2	-
Comunidad de Calatayud	2	-	1	10	-
Campo de Cariñena	1	-	2	4	-
Campo de Belchite	1	-	-	2	-
Bajo Martín	1	-	1	2	-
Campo de Daroca	1	-	-	2	-
Jiloca	1	-	1	4	2
Cuencas Mineras	1	-	-	2	-
Andorra-Sierra de Arcos	1	-	1	3	-
Bajo Aragón	1	-	-	6	2
Comunidad de Teruel	3	1	3	7	-
Maestrazgo	1	-	1	1	-
Sierra de Albarracín	-	-	1	1	-
Gúdar-Javalambre	1	-	1	3	-
Matarraña/Matarranya	1	-	1	1	-
<b>Total Comarcas Aragón</b>	<b>39</b>	<b>2</b>	<b>55</b>	<b>151</b>	<b>8</b>

Fuente: Dirección General de Administración Local y Política Territorial. Servicio de Política Territorial. Elaboración propia.

**Equipamientos Acción Social 2005/ y 3 (continuación)**

Número de equipamientos	Inmigrantes		Exclusión y pobreza	
	Centros Información	Centros acogida	Albergues	Centros Atención
La Jacetania	1	-	1	-
Alto Gállego	-	-	1	-
Sobrarbe	-	-	-	-
La Ribagorza	-	-	-	-
Cinco Villas	3	-	-	-
Hoya de Huesca/ Plana de Uesca	4	-	2	3
Somontano de Barbastro	-	-	-	-
Cinca Medio	2	-	-	-
La Litera/La Llitera	-	-	-	-
Los Monegros	1	-	1	-
Bajo Cinca/Baix Cinca	3	2	1	-
Tarazona y El Moncayo	-	-	1	-
Campo de Borja	-	-	-	-
Aranda	-	-	-	-
Ribera Alta del Ebro	1	-	-	-
Valdejalón	5	-	2	-
Ribera Baja del Ebro	-	-	-	-
Bajo Aragón-Caspe/ Baix Aragó-Casp	4	-	-	-
Comunidad de Calatayud	3	-	3	2
Campo de Cariñena	5	2	2	-
Campo de Belchite	-	-	1	-
Bajo Martín	-	-	-	-
Campo de Daroca	-	-	1	-
Jiloca	-	-	-	-
Cuencas Mineras	-	1	-	-
Andorra-Sierra de Arcos	-	-	1	-
Bajo Aragón	4	-	1	1
Comunidad de Teruel	4	-	2	3
Maestrazgo	-	-	-	-
Sierra de Albarracín	-	-	-	-
Gúdar-Javalambre	-	-	1	-
Matarraña/Matarranya	-	-	-	-
<b>Total Comarcas Aragón</b>	<b>40</b>	<b>5</b>	<b>21</b>	<b>9</b>

Fuente: Dirección General de Administración Local y Política Territorial. Servicio de Política Territorial. Elaboración propia.

## 2.2.6 Resumen de los equipamientos sociales en las comarcas 2004-2005

### Recursos sociales por sectores. Comarcas de Aragón. 2004-2005

	2004	2005	Evolución 2004/2005 (%)
<b>Infancia y Adolescencia</b>			
Guarderías, Escuelas Infantiles, Jardines Infancia, Casas Canguro	92	94	2,2
Ludotecas, Centros de Ocio y Tiempo Libre	47	53	12,8
Residencias	7	7	0,0
<b>Mujer</b>			
Centros de Información y Atención	38	39	2,6
Centros de Acogida	2	2	0,0
<b>Personas Mayores</b>			
Centros de Día	32	55	71,9
Residencias	140	151	7,9
Viviendas tuteladas	7	8	14,3
<b>Inmigrantes</b>			
Centros de Información y Atención	36	40	11,1
Centros de Acogida	3	5	66,7
<b>Exclusión y Pobreza</b>			
Albergues	20	21	5,0
Centros de Atención	6	9	50,0

Fuente: Dirección General de Administración Local y Política Territorial. Servicio de Política Territorial. Elaboración propia.

En 2005, respecto a los recursos destinados a la infancia y adolescencia, sólo hay cinco comarcas que carecen de guarderías o escuelas infantiles, y ocho que no tienen todavía ludotecas o centros de tiempo libre; cabe destacar la existencia de 6 ludotecas más que en 2004. Las residencias de menores o viviendas-hogares se ubican en seis comarcas.

En cuanto a los centros de información/atención a la mujer, solamente una comarca carece de este equipamiento en 2005.

El crecimiento de los Centros de Día para personas mayores ha sido muy importante a lo largo de 2005, pues se contabilizan 23 más que en 2004; hay cinco comarcas que no disponen de este equipamiento. Sin embargo, todas las comarcas cuentan actualmente con al menos una residencia para personas mayores. Seis comarcas cuentan con un total de 8 viviendas tuteladas, con 202 plazas.

En lo que se refiere a inmigrantes, se cuenta con 40 centros de información y atención, situadas en 13 comarcas, habiéndose abierto cuatro centros más en 2005. En dos comarcas hay un total de 5 centros de acogida, contabilizando 2 más que el año anterior.

En exclusión y pobreza, las comarcas cuentan con 21 albergues, repartidos en 15 comarcas; además 4 comarcas cuentan con un total de 9 centros de atención para este sector.

### 2.3 Personal y presupuestos

Tanto el volumen del personal como del presupuesto de Acción Social son claramente indicativos de la importancia y consolidación del Área en las comarcas.

Un total de 667 trabajadores componían la plantilla de Acción Social en 2005, lo que supone el 42,4% del total del personal de las 32 comarcas. Esto quiere decir que Acción Social, a pesar de ser la primera área en funcionamiento y partir de estructuras ya consolidadas anteriores a la constitución de las comarcas, no se ha quedado estancada. Por el contrario, ha continuado creciendo, manteniendo un ritmo constante de crecimiento. Los técnicos sumaban un total de 147, representando el 22% de la plantilla del Área. El mayor número de técnicos en esta área lo constituyen los trabajadores sociales, pero también se incluyen los coordinadores, los educadores y los psicólogos. El mayor grupo está constituido, sin embargo, por los auxiliares de ayuda a domicilio, con un total de 395.

El incremento en los tres últimos años ha sido muy importante, tanto en el número total de personal (nada menos que del 80%), como en el de técnicos (99%).

#### Personal del Área de Acción Social. Comarcas de Aragón. 2003-2005

	2003	2004	2005
Técnicos	74	121	147
Auxiliares	8	12	26
Auxiliares Domicilio	225	316	395
Otros profesionales	64	111	99
Total personal Acción Social	371	560	667
Evolución personal (Índice 100 = 2003)	100	151	180
Evolución técnicos (Índice 100 = 2003)	100	164	199
% sobre total personal 32 Comarcas	41,9	41,7	42,4

Fuente: Dirección General de Administración Local y Política Territorial. Servicio de Política Territorial. Elaboración propia.

En cuanto al presupuesto ejecutado en el Área de Acción Social, en 2005 ascendió a un total de 23,2 millones de euros, lo que representa prácticamente la quinta parte del total de los presupuestos de las 32 comarcas constituidas. El incremento experimentado en los tres últimos años ha sido del 30,4%. A título comparativo, la aportación de la Diputación General de Aragón a la Acción Social en 2001, cuando aún no estaban constituida ninguna comarca, fue de 17,47 millones de euros. Para la correcta comprensión del presupuesto de 2003, hay que tener en cuenta que en ese año tres comarcas no estaban constituidas, y nueve sólo parte del ejercicio.

**Presupuestos ejecutados en el Área de Acción Social. Comarcas de Aragón.  
2003-2005. Miles de euros**

	2003(*)	2004	2005
	Miles	Miles	Miles
	de €	de €	de €
Acción Social	17.757,2	24.112,5	23.157,3
Evolución (Índice 100 = 2003)	100,0	135,8	130,4
% sobre total presupuestos 32 Comarcas	23,1	24,3	19,4

Fuente: Dirección General de Administración Local y Política Territorial. Servicio de Política Territorial. Elaboración propia.

(\*) En 2003, tres comarcas no estaban constituidas y nueve sólo parte del ejercicio.

## 2.4 Situación actual y perspectivas

### 2.4.1 La evolución del proceso de transferencias

La larga trayectoria de los Servicios Sociales de Base y su experiencia de gestión ha conferido a las transferencias de Acción Social unas peculiaridades muy especiales. Dependientes de municipios o mancomunidades (formadas por un conjunto de municipios unidos para poder dar un servicio que cada uno por su cuenta no podían acometer y abarcar un territorio extenso y generalmente poco poblado), los SSB han continuado existiendo como tales después de la constitución de las comarcas, pero con importantes cambios, que han afectado a todos ellos, aunque no de forma homogénea.

En efecto, las comarcas han heredado la estructura, los programas y el funcionamiento básicos del periodo anterior a las transferencias. Los modelos de trabajo anteriores, por lo tanto, continúan por lo general existiendo, aunque en todos ellos el proceso de transferencias ha supuesto el comienzo de importantes transformaciones. En algunos casos, el *paso* de una situación a otra se ha efectuado sin problemas, especialmente en donde antes sólo

existía una mancomunidad; en estos casos, aunque puede notarse más la continuidad de los modelos anteriores, también les ha costado menos *convertirse* en comarca, al menos en lo que a este área se refiere. En otros casos, la complejidad ha aumentado y ha supuesto esfuerzos añadidos, al tener incluso que ampliar el territorio y, por ende, el campo de actuación.

El cambio de titularidad ha constituido, indudablemente, la transformación básica: la dependencia económica del IASS ha sido sustituida por la dependencia de un ente más cercano, la comarca.

Pero este cambio de titularidad no ha supuesto sino el comienzo de cambios que afectan a la concepción, al funcionamiento, a los métodos de trabajo, a los programas. La conciencia de estar más cerca del territorio, más cerca del ciudadano, y con más autonomía en las decisiones permite ajustarse más a las necesidades sociales específicas de cada comarca.

En primer lugar, se ha producido un cambio de óptica: los servicios y los programas han debido ser adaptados, en muchos casos, a la nueva estructura de funcionamiento comarcal.

Y esta nueva estructura ha llevado a la necesidad ineludible de coordinación de las actuaciones y de los métodos de trabajo, especialmente en el caso de existencia de varios SSB en la comarca. La coordinación se lleva a cabo de manera más o menos formalizada. En quince comarcas existe la figura de coordinador (con diferentes denominaciones: director de servicios sociales, jefe de servicios sociales, administrador, gerente de área, coordinador...); en el resto, sin embargo, aunque no exista un técnico específico para la labor de coordinación, se ha impuesto como una necesidad básica para el correcto funcionamiento del área.

En otras comarcas se ha acometido la centralización administrativa y en siete comarcas ya se cuenta con sede comarcal específica de Servicios Sociales, lo que significa el paso más importante hacia la coordinación.

En lo que están de acuerdo el personal de Acción Social entrevistado es en que las transferencias de las competencias en el área de acción social han supuesto un aumento en la oferta y prestación de servicios, pero también un aumento de personal, aunque algunos técnicos lo consideran insuficiente, a menudo como consecuencia del aumento de las necesidades sociales detectadas que el nuevo ámbito de actuación conlleva.

El personal entrevistado está asimismo de acuerdo en que se ha producido un aumento de las disponibilidades presupuestarias y, en consecuencia, una mayor autonomía en las decisiones, un considerable incremento, en definitiva, de las competencias en la materia.

La situación puede considerarse de cambio entre una gestión puramente municipal o mancomunada en áreas inferiores a la comarca y otra centralizada desde la comarca. Cada comarca decide su modelo de estruc-

tura y su modelo de actuación. El que actualmente haya varios modelos no es algo negativo, pues no sólo indica la diversidad de situaciones en que se encuentra el territorio, la mayor o menor madurez en la asunción de las transferencias, sino también la diversidad de caminos, de procesos y de modos de gestión. No tiene necesariamente que haber un solo modelo. En la gestión del área de acción social coexisten diferentes modalidades:

El modelo centralizado respondería a la existencia de una sede central de servicios sociales, con una dirección técnica del área por medio de un profesional responsable de su coordinación, y eso independientemente de que la gestión en el territorio esté descentralizada en diferentes Servicios Sociales de Base.

Otro modelo, de transición, consistiría en el mantenimiento de la titularidad y de la gestión por parte de los municipios o de las mancomunidades anteriores, con convenios anuales con la comarca para la financiación.

El modelo mixto respondería a titularidad y gestión municipal o de las mancomunidades, con convenios anuales con la comarca, pero con una labor por parte de la comarca de coordinación y seguimiento de las actuaciones, incluso con desarrollo de programas específicamente comarcales.

Al lado de estos tipos de gestión, alguna comarca ha creado una Fundación de Servicios Sociales, que centraliza y gestiona el área desde una personalidad jurídica propia y diferente a la comarca, aunque naturalmente bajo su dependencia.

Conviene advertir que la existencia de un técnico coordinador comarcal del área es un indicador claro del grado de gestión centralizada alcanzado, pero no es en absoluto equivalente —al menos hoy por hoy— a mayor capacidad, ni a mayor calidad en la gestión de las actuaciones, programas y servicios sociales. No obstante, una mayor y mejor coordinación y centralización de la gestión favorecerá en un futuro próximo, sin ninguna duda, alcanzar mayores cuotas de eficacia y eficiencia.

#### 2.4.2 Los resultados

La opinión de los profesionales<sup>33</sup> del área refleja todo el proceso vivido de las transferencias: los resultados, es decir, qué ha supuesto que acción social haya pasado a ser competencia de las comarcas, y los aprendizajes más importantes, pero también las dificultades y lo que hay que mejorar y cómo hay que prepararse para el próximo futuro.

---

33. La opinión de los profesionales está reflejada en la entrevista de carácter cualitativo realizada a cada uno de los profesionales responsables de cada área en cada comarca para este estudio.

Los resultados obtenidos con el proceso de transferencias han sido muy positivos en la labor ejecutada en el área. A los ojos de los profesionales responsables pueden resumirse en los siguientes puntos:

- a) La comarca ha supuesto un nuevo impulso presupuestario, de personal y de programas sociales;
- b) Ha supuesto la mejora de infraestructuras y equipamientos;
- c) Dotarse de un buen (mejor) organigrama y funcionamiento;
- d) Una mayor autonomía de gestión;
- e) Un beneficio para todos los municipios, especialmente los pequeños;
- f) Ha supuesto también un aumento de la demanda social;
- g) Una mayor cercanía al ciudadano;
- h) Una mayor equidad en la prestación de los servicios.

La opinión positiva más generalizada es el impulso de programas, de personal y de presupuesto que ha supuesto la comarca. *«Impulso de programas comarcales específicos», «programas más desarrollados, más conocidos» («a cada proyecto se le da más publicidad»), «ha aumentado el volumen de trabajo», «se han ampliado los servicios», «se ha conseguido realizar el trabajo en equipo y profesionalizar los programas», «se están haciendo muchas cosas fuera de las competencias que funcionan muy bien», «un amplio abanico de actividades, «más agilidad en el Servicio de Ayuda a Domicilio y en las listas de espera», «aumento personal y aumento de la intensidad de los programas que ya se venían haciendo», «importante el apoyo a las asociaciones», «bastantes cursos de formación y reuniones», son todas ellas expresiones de los técnicos de las diferentes comarcas.*

La mejora del organigrama y del funcionamiento es otro de los resultados importantes; esto aparecerá muy claramente como uno de los aprendizajes más extendidos, como se verá más adelante. *«Muchas de las mejoras en el funcionamiento se deben a la comarca».*

La autonomía de gestión es también otro valor compartido, unido al mayor control de los programas y del presupuesto que supone la asunción de estas competencias desde la comarca. Esta autonomía es muy valorada por cuanto supone la posibilidad de una gestión más cercana al ciudadano, la posibilidad de una mayor equidad y de un mayor compromiso e implicación de los profesionales. *«Es un servicio cercano, al alcance de cualquier ciudadano y conocido y valorado por los ciudadanos. Desde los servicios sociales se resuelven mucho problemas diferentes de forma personal con la población». «Las cosas funcionan más cerca del ciudadano; hay un mayor conocimiento de los servicios. La administración está más cerca del ciudadano y el personal, más involucrado». «Lo bueno y lo positivo es la autonomía de gestión, poder decidir estando cerca del ciudadano».*

Por último, en diferentes comarcas se hace referencia a lo positivo que ha supuesto una mayor implicación de los ayuntamientos y a lo beneficioso que ha sido sobre todo para todos los municipios, especialmente para los pequeños.

En definitiva, como resultado de este proceso habría que destacar, como lo hace un entrevistado, *«la potencialidad que tiene la comarca de proporcionar un mejor servicio a la población»*, por un lado, y, por otro, *«la concienciación de los técnicos del valor de la comarca y revalorización de sus actuaciones, programas y servicios»*, en boca de otro.

### 2.4.3 Los aprendizajes

Aprender a trabajar en equipo, aprender a gestionar y a coordinar, y darse cuenta de las necesidades de la sociedad son los tres aspectos fundamentales que los profesionales ponen de relieve a la hora de evaluar sus aprendizajes.

El trabajo en equipo es lo más ampliamente señalado por un gran número de comarcas. Se valora muy positivamente *«la unidad de funcionamiento»*, *«lo que se ha ganado en apoyo y coordinación a nivel técnico, aunque haya que mejorarla»*, incluso *«la coordinación con otros departamentos comarcales en equipo»*, *«la creación de instrumentos y protocolos conjuntos nuevos»*, *«una forma diferente de registrar la documentación, una forma diferente de trabajo»*. En una comarca con dos Servicios Sociales de Base y con dificultades de unificar los dos equipos, los profesionales afirman que *«trabajar juntos ha sido el mayor aprendizaje»*.

El segundo aspecto se refiere a la importancia que ha supuesto aprender a gestionar y a coordinar, ya que *«la centralización de información y servicios repercute en una mejor actuación»*. *«Se aprende una nueva dinámica de trabajo»*, *«se trabaja más y en más temas»*. Esta nueva dinámica *«hace desarrollar constantemente la capacidad de adaptación, supone un cambio de cultura en la gestión»* y *«enseña a distribuir el presupuesto»*.

La mayor cercanía al ciudadano y al territorio proporciona la posibilidad a los profesionales de *«darse más cuenta de las necesidades de la sociedad»* y *«de mejorar la atención al usuario»*, así como *«una mayor colaboración con las asociaciones por la posibilidad de subvenciones desde la comarca»*.

### 2.4.4 Las dificultades

La actitud de los profesionales entrevistados es, de forma bastante notoria, muy positiva. Casi ninguno deja de subrayar las potencialidades que ha supuesto la gestión cercana de las competencias sociales. Sin

embargo, tienen también una actitud crítica, aunque muy mayoritariamente se trata de una crítica positiva. El que dejen traslucir una postura implicada y entusiasta con su trabajo y las posibilidades del área no es óbice para que tengan conciencia de las limitaciones y de las dificultades con que se han encontrado en todo este proceso de transformación de su gestión.

Las dificultades más ampliamente expresadas son las siguientes:

- a) El poco tiempo de rodaje que se ha tenido;
- b) A veces, falta de información, de apoyo y asesoramiento a los técnicos por parte de los empleados públicos de la Diputación General de Aragón;
- c) Falta de claridad en los criterios para desarrollar las competencias;
- d) Problemas en la planificación y dificultades en la coordinación;
- e) Dificultades territoriales.

En primer lugar se señala que, en general, ha habido poco tiempo de rodaje para la gestión de las competencias transferidas (*«las encomiendas de gestión fueron muy breves»*), por lo que, para algunos el traspaso constituyó un periodo de incertidumbre. Para algunos, la mayor dificultad ha sido *«la desorganización temporal»*.

A veces las situaciones de incertidumbre ante estos retos, se expresan a veces por parte de los técnicos alegando que se echó en falta información y, especialmente, falta de formación específica durante el proceso de transferencias: *«Faltó asesoramiento y apoyo, todo fue muy rápido, sin etapa de preparación»*, faltó una etapa de información y formación previa al traspaso.

La necesidad de coordinación, entre diferentes SSB o diferentes mancomunidades, para llevar a cabo las nuevas funciones, ha destapado las dificultades para llevarla a cabo: métodos de trabajo diferentes, programas y actuaciones diferentes, protocolos diferentes. Anteriormente se ha visto cómo el necesario trabajo en equipo era considerado uno de los mayores logros y aprendizajes de todo el proceso en esta área de Acción Social.

Finalmente, en al menos seis comarcas, los técnicos aluden a las dificultades territoriales, bien por los problemas de accesibilidad (dificultad en las comunicaciones, situación orográfica o dispersión geográfica). *«Tenemos grandes dificultades, se trata de una comarca grande y envejecida»*, con lo que aumentan las dificultades para la prestación de un servicio tan fundamental como el de ayuda a domicilio.

#### 2.4.5 Lo que hay que mejorar

Las carencias detectadas, en opinión de los técnicos del área entrevistados, apuntan, fundamentalmente, en una triple dirección:

- a) Aumento de los recursos humanos;
- b) Más información, más formación, adaptación a las nuevas tecnologías;
- c) Más coordinación, más centralización.

Aunque los recursos, sean presupuestarios o humanos, siempre se valoran escasos por parte de los propios gestores, lo cierto es que no hay gratitud en la detección de esta carencia de recursos humanos en un área donde el volumen de necesidades a atender y de trabajo han crecido por encima del aumento del personal y en un área donde el personal es un recurso esencial en la prestación de los servicios. Lo que se echa en falta no es tanto personal administrativo como técnico: trabajadores sociales, educadores, psicólogos, terapeutas ocupacionales. Esta necesidad se expresa, al menos abiertamente, en once comarcas.

Otra carencia que se echa en falta es la necesidad de una mayor información, pero sobre todo, de una mayor formación. Se pide formación específica y adecuada para afrontar el cambio a la situación creada por las comarcas, para lograr una buena adaptación del personal. Atención especial se hace sobre la necesaria formación y preparación para aquellos programas dirigidos a colectivos y situaciones que van a aumentar de importancia: «Ley de Dependencia, menores, violencia, inmigración». También se percibe la necesidad de adaptación a las nuevas tecnologías. Son nueve las comarcas que priorizan este tema en el capítulo de cosas a mejorar.

Finalmente, el tercer aspecto es el de la coordinación y centralización. Se trata de conceptos diferentes, pero muy relacionados. Las comarcas que expresan este tipo de carencia como una mejora a realizar (un total de doce) ponen el acento tanto en la necesidad de coordinación como en la centralización. La coordinación se refiere más a trabajar como un equipo, a coordinar la información y las actuaciones, tiene que ver con la capacidad de actuaciones integrales, de trabajo en red, con la unificación de metodologías de trabajo, apelando a la necesidad de la existencia de la figura del coordinador. La centralización, que naturalmente conlleva la coordinación, hace más referencia a la centralización de los SSB en uno solo, a que haya una sede comarcal desde donde se centralice la programación y las actuaciones, a reforzar la estructura comarcal, en definitiva.

#### 2.4.6 Perspectivas: preparando el futuro

El principal objetivo que se plantea el área es cubrir las necesidades sociales, es decir, completar la atención a las necesidades de la población. A corto plazo lo que se proponen es ampliar los programas, por un lado, y, por otro, prepararse para los que vienen.

Los Servicios Sociales de las comarcas y sus técnicos son plenamente conscientes de las necesidades llamadas *emergentes*, aunque algunas ya no lo son tanto, que es lo que configura sus perspectivas de futuro: afrontar la ley de dependencia (mayores fundamentalmente y cuidadores informales, con la incidencia indudable en el actual Servicio de Ayuda a Domicilio), la cada vez mayor presencia de población inmigrante, asumir el tema mujer y los problemas de género, prepararse adecuadamente para la gestión efectiva de los programas referidos a menores. Esto les hace pensar en prepararse convenientemente y con los recursos adecuados. Casi una tercera parte de los profesionales entrevistados se refieren expresamente a estos objetivos.

Hay que resaltar la preocupación especial con que se vive el tema de menores, preocupación bastante generalizada y expresada al menos por la tercera parte de las comarcas. La razón reside en el hecho de que menores es un tema que requiere técnicos más especializados, por lo que no se ve todavía con claridad cómo se va a encajar las competencias de un servicio especializado como es menores en un servicio comunitario como es el SSB ni por cómo se van a financiar estos programas y actuaciones.

Desde los profesionales de los servicios comarcales del área de Acción Social se reclama la necesidad de homogeneizar la política social a nivel regional, de manera que se asegure la equidad en las prestaciones sociales, se resida donde se resida. Los profesionales hacen referencia a la necesidad de una Ley de Servicios Sociales (la actual data de 1987 y desde hace tiempo se reconoce la necesidad de otra nueva) y de un «Decreto de mínimos», que garanticen la unidad de criterios y de objetivos, que garanticen la homogeneidad de servicios y prestaciones, y su equidad, para lo que se resalta el papel planificador y de coordinación funcional que puede cumplir el Instituto Aragonés de Servicios Sociales.

En Acción Social se trabaja con el objetivo de estructurar el servicio, analizar las necesidades, conocer mejor la realidad para prestar la atención adecuada a las personas que lo necesiten. En expresión de un técnico, el objetivo es *«conseguir asegurar los derechos de los ciudadanos de la comarca a vivir dignamente, que no quede ni una sola persona desatendida»*.

Pero las perspectivas surgen y se preparan desde la realidad actual, desde lo que se está trabajando en el día a día. La multiplicidad y diversidad de actividades y colectivos con que trabajan los Servicios Sociales de Base, más allá de las Prestaciones Básicas, demuestra que Acción Social de las comarcas es un área con un fuerte y creciente dinamismo. Hay comarcas que realizan jornadas todos los años sobre muy diferentes temas (discapacidad, mediación, dependencia, mujer...); que subvencionan temas como la discapacidad; que han hecho del Servicio de Ayuda a

Domicilio un servicio pionero complementándolo con apoyos técnicos como ayudas para adaptar baños, grúas...; comedores para personas con cierta dependencia; programas respiro destinados a los familiares cuidadores de personas dependientes; grupos de terapia; centros de tiempo libre; programas específicos para la población inmigrante, y jornadas sobre inmigración y multiculturalidad; programas de acompañamiento social o de transporte sanitario, etc., etc.

Podrían citarse muchos programas y actuaciones, pero daremos sólo unos ejemplos concretos de esta variedad:

- Proyecto «Convivencia en la diversidad. Inmigración y multiculturalidad: nuevas oportunidades»
- Oficina de Coordinación Laboral para Inmigrantes
- Programa Acompañamiento social
- Colonias urbanas para infancia durante julio y agosto
- Programa para temporeros
- Servicio de Ayuda a Domicilio con apoyos técnicos
- Programa de terapia
- Centro de Tiempo Libre
- Programa Respiro.
- Plan Comarcal de Atención al Inmigrante
- Transporte sanitario
- Comedor municipal personas con cierta dependencia.
- Servicio de comidas para ancianos, en convenio con la Asociación de hoteleros.

Si el objetivo confesado es cubrir las necesidades sociales, ése es el camino emprendido por las comarcas, como indica la riqueza de iniciativas llevadas a cabo en esta área a lo largo y ancho del territorio.

## 3. Cultura

### 3.1 El ámbito de la Cultura

La Constitución, en el artículo 148.1 apartados 15 y 17, establece que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en materia de Museos, Bibliotecas y fomento de la Cultura.

De la misma forma, el Estatuto de Autonomía de Aragón en la redacción resultante de la Ley Orgánica 5/1996, de 30 de diciembre establece, en su artículo 35 apartados 30 y 32 que corresponde a la Comunidad Autónoma de Aragón la competencia en las mismas materias.

- Art.35.30. Cultura, con especial atención a las manifestaciones peculiares de Aragón y a sus modalidades lingüísticas, a su conservación y a la promoción de su estudio.
- Art.35.32. Museos, archivos y bibliotecas, conservatorios de música y danza y centros dramáticos y de bellas artes de interés para la Comunidad Autónoma que no sean de titularidad estatal.

En relación a las mismas, fueron traspasados medios y funciones de la Administración estatal a la Comunidad Autónoma de Aragón mediante los siguientes reales decretos:

- Real Decreto 2514/1982, de 12 de agosto, sobre transferencia de competencias, funciones y servicios de la Administración del Estado a la Diputación General de Aragón en materia de Cultura.
- Real Decreto 3065/1983, de 5 de octubre, sobre traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de cultura.
- Real Decreto 3194/1983, de 9 de noviembre, sobre valoración definitiva, ampliación de medios adscritos a los servicios traspasados y adaptación de los transferidos en fase preautonómica a la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de Cultura.

En normativa autonómica, la Ley 10/1993, de 4 de noviembre de Comarcalización de Aragón, en su artículo 8.1 d. establece la competencia de

las Comarcas en Cultura, materia que ha sido desarrollada en el artículo 7 de la Ley 23/2001, de 26 de diciembre, de Medidas de Comarcalización.

Esta competencia se desarrolla a través de la siguiente legislación sectorial:

- Ley 7/1986, de 5 de diciembre, de Museos de Aragón.
- Decreto 56/1987, de 8 de mayo, de la Diputación General de Aragón, de desarrollo parcial de la Ley de Museos de Aragón.
- Ley 8/1986, de 19 de diciembre, de Bibliotecas de Aragón.
- Decreto 65/1987, de 23 de mayo, de la Diputación General de Aragón, de desarrollo parcial de la Ley de Bibliotecas de Aragón.
- Orden de 8 de marzo de 1996, del Departamento de Educación y Cultura, por la que se aprueba el Reglamento de Funcionamiento y Régimen Interno de las Bibliotecas Públicas de Aragón.
- Ley 6/1986, de 28 de noviembre de Archivos de Aragón.
- Decreto 34/1987, de 1 de abril, de desarrollo parcial de la Ley de Archivos de Aragón.

Es el Decreto 4/2005, de 11 de enero<sup>34</sup>, el que establece en su apartado B.- *Materia de Cultura* las competencias en este ámbito. Como idea general, la Comunidad Autónoma se reserva la labor inspectora, además de diseñar el sistema de Bibliotecas, Museos y Archivos de Aragón y todo aquello que suponga una actuación supracomarcal, como el establecimiento de redes y circuitos. Las comarcas tienen reconocida la facultad de colaborar y cooperar en las competencias propias de la Administración de la Comunidad Autónoma, además de fomentar la cooperación intermunicipal y la creación de infraestructuras y promocionar la actividad artística. En concreto, las competencias quedan distribuidas definitivamente de la siguiente forma:

### **Competencias de la Administración de la Comunidad Autónoma**

---

- El ejercicio de la potestad inspectora y sancionadora en materia de Cultura.
- La gestión de los archivos, museos y bibliotecas propias de la Comunidad Autónoma.
- Las funciones y servicios de los Sistemas de Bibliotecas, Museos y Archivos de Aragón.
- El ejercicio de la potestad inspectora y sancionadora en materia de Cultura.
- La gestión de los archivos, museos y bibliotecas propias de la Comunidad Autónoma.
- Las funciones y servicios de los Sistemas de Bibliotecas, Museos y Archivos de Aragón.
- Arbitrar las medidas necesarias para la participación de la Comarca en la planificación general y ejecución de esta materia.

---

34. DECRETO 4 /2005, de 11 de enero, del Gobierno de Aragón, por el que se modifican los Decretos del Gobierno de Aragón de transferencia de funciones y traspaso de servicios de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón a la Comarcas.

### **Competencias de la Administración de la Comunidad Autónoma (continuación)**

- Arbitrar las medidas necesarias para la participación de la Comarca en la planificación general y ejecución de esta materia.
- Declaración de Bien de Interés cultural de archivos y documentos históricos.
- Autorización de la creación y reconocimiento de museos y su inclusión dentro del Sistema de Museos de Aragón.
- La autorización de la salida de bienes del patrimonio documental, bibliográfico y de fondos museísticos.
- El ejercicio de la potestad inspectora y sancionadora en materia de Archivos, Museos y Bibliotecas.
- La inscripción en el Censo de Archivos.
- La organización, programación y ejecución de programas culturales que sobrepasen el ámbito comarcal y/o que tengan por finalidad difundir la imagen del Gobierno de Aragón y su política cultural dentro y fuera de nuestra Comunidad.
- Fomentar la promoción de la cultura aragonesa a través, principalmente, de la formación y promoción de los profesionales, contribuyendo al fortalecimiento de nuestra industria cultural.
- Velar por la mejora de las infraestructuras culturales de la Comunidad Autónoma, coordinando los recursos, tanto físicos como técnicos y humanos, desde una visión de planificación territorial que favorezca la constitución de redes y circuitos.
- Mantener y velar por la implantación, en el conjunto de la Comunidad Aragonesa, de modelos culturales que vayan incorporando nuevos públicos y acercándose a prácticas culturales tan pendientes del patrimonio histórico como de las vanguardias y movimientos contemporáneos.
- Todas aquellas competencias que no hayan sido asumidas por la Comarca.

### **Competencias de las Comarcas**

- La colaboración en la elaboración del censo, inventario y catalogación de los archivos y fondos documentales existentes en su territorio, sin perjuicio de la asistencia técnica que la Comunidad Autónoma pueda ejercer en esta materia.
- La colaboración en la elaboración del censo, inventario y catalogación de los archivos y fondos documentales existentes en su territorio, sin perjuicio de la asistencia técnica que la Comunidad Autónoma pueda ejercer en esta materia.
- La cooperación con la Administración de la Comunidad Autónoma para el mantenimiento del registro actualizado de los museos y bibliotecas, así como de sus fondos y de los servicios existentes en su territorio.
- La promoción para la conversión en museos oficiales de aquellos que no cumplan los requisitos fijados legalmente.
- La coordinación y cooperación bibliotecaria entre los municipios de la Comarca a través de los servicios comarcales descritos en el apartado anterior.
- La colaboración en la promoción de infraestructuras de telecomunicaciones que permitan la interconexión de las diversas bibliotecas existentes en la comarca y con el resto de las bibliotecas públicas de Aragón.

### **Competencias de las Comarcas (continuación)**

- La colaboración en la promoción, protección, conservación y difusión del patrimonio documental, bibliográfico y museístico existente en la Comarca.
- Requerir la actuación inspectora de la Administración de la Comunidad Autónoma en materia de Archivos, Museos y Bibliotecas.
- Promocionar la creación y procurar el mantenimiento de las bibliotecas, museos y archivos sitios en su territorio.
- Garantizar el derecho de los ciudadanos al acceso y disfrute de Bibliotecas, Museos y Archivos de titularidad comarcal.
- El fomento y apoyo de actividades relacionadas con la actividad artística, así como la difusión y conservación de las obras de los artistas.
- Promocionar la creación y procurar el mantenimiento de infraestructuras teatrales, cinematográficas, musicales y aquellas otras que sirvan como instrumento de difusión cultural.
- El fomento del hábito de la lectura, el apoyo a la creación literaria y a los autores y la difusión de la cultura a través de las manifestaciones literarias.
- Organizar, programar y ejecutar aquellas actividades culturales de ámbito comarcal encaminadas a la promoción de la música, el teatro, las artes plástica y, en general, en toda actividad que suponga el fomento de las artes y la cultura.

### **3.2 Actuaciones y servicios**

En materia de cultura, cuatro son los equipamientos básicos que deben ser tomados en consideración, además de los archivos que se tratarán posteriormente. Disponemos de datos sobre la evolución de estos recursos en los dos años objeto de estudio.

#### **Recursos Área Cultura. Comarcas de Aragón. 2004-2005**

	2004	2005	Incremento (%)
Bibliotecas	264	276	4,5
Museos	100	116	16,0
Centros de Interpretación	68	77	13,2
Galerías / Salas de Exposiciones	4	11	175,0
Parques culturales	2	2	-

Fuente: Elaboración propia.

El recurso más extendido en el territorio aragonés son las bibliotecas, bien de titularidad municipal o comarcal, ya que más de la mitad de los existentes pertenecen a esa categoría. Le sigue en importancia los museos.

Sin embargo, el crecimiento más importante lo han experimentado las galerías o salas de exposiciones, en un 175%, sin perjuicio del crecimiento numéricamente más importante del resto de recursos.

### **Actuaciones y servicios en el Área de Cultura. Comarcas de Aragón. 2002-2005**

	2002	2003	2004	2005
Comarcas con Censo / inventario / catálogo de Archivos y fondos documentales	4	7	6	9
Número de Archivos y fondos documentales	72	95	134	134
Comarcas con Registro de Museos y Bibliotecas	4	5	7	12
Servicio comarcal de Bibliotecas	2	2	3	3
Número de Bibliotecas en el Servicio Comarcal	9	15	27	41
Número de Horas de apertura de Bibliotecas en el Servicio Comarcal	3.211	3.211	3.352	3.352
Conexión telemática entre Bibliotecas comarcales y con el resto	0	0	1	13
Número de Bibliotecas conexión telemática	1	8	21	38
Número de requerimientos de inspección a la Com. Autónoma en Archivos, Museos y Bibliotecas	0	0	0	0
Número de Actuaciones fomento y apoyo a la actividad artística, creación literaria, música, teatro, etc.	65	89	164	247

Fuente: Elaboración propia.

En el cuadro anterior se reflejan las actuaciones competencia de las comarcas en materia de Cultura que pueden ser objeto de un seguimiento cuantitativo.

El primer comentario que es preciso realizar para comprender la evolución de este área en las comarcas aragonesas, es que la de Cultura, junto con la de Patrimonio Cultural, Protección Civil, Juventud y Turismo, se encuentran en el grupo de las que se ha desarrollado menos, porque se carecía de experiencia anterior y las comarcas han tenido que partir prácticamente de cero en estas áreas.

Aun siendo esto cierto, la tabla anterior pone de manifiesto que el número de actuaciones globales en materia de Cultura ha ido aumentan-

do año a año, aunque lentamente, desde el inicio del proceso de transferencias.

A la hora de comentar los datos anteriores, es conveniente revisarlos atendiendo a los diferentes ámbitos que conforman esta competencia:

- Desde el punto de vista de los archivos, se constata que éstos, junto con los fondos documentales, han crecido desde los 72 del año 2002 a los 134 de 2005, lo que supone un incremento del 86% en el conjunto de Aragón. Además, ese ascenso ha ido acompañado de la existencia de censos, inventarios y catálogos de archivos y fondos documentales, que ha pasado de 4 a 9 en ese mismo periodo.
- En el ámbito de los registros, también cabe destacar que actualmente 12 comarcas ya disponen de éstos para museos y bibliotecas, cuando a comienzos del proceso de transferencias sólo había 4.
- La importancia que se ha observado anteriormente, sobre las bibliotecas como servicio que se ofrece a los ciudadanos desde las comarcas, no ha conllevado un interés de éstas últimas por instaurar servicios comarcales de bibliotecas: en 2005, sólo había tres comarcas que dispusiesen de él, pero se han incrementado los puntos de lectura y las horas de apertura de las bibliotecas.
- En la era de la información es muy importante la existencia de conexión telemática en las bibliotecas, lo que tiene un claro reflejo en las cifras que aparecen en la tabla: de sólo existir una biblioteca con conexión telemática en 2002, se ha pasado a las 38 de 2005. Además, en este último año, 13 de ellas disponían ya de conexión telemática con otras bibliotecas.

El funcionamiento de los servicios de Archivos, Museos y Bibliotecas no ha hecho preciso que en estos cuatro años comarca alguna haya debido realizar requerimientos a la Comunidad Autónoma en estas materias.

Finalmente, desde el punto de vista del fomento de la actividad artística, creación literaria, etc., las comarcas han identificado un total de 565 actuaciones en estos cuatro años, experimentando un crecimiento del 280%, desde las 65 de 2002 a las 247 de 2005.

Estas actuaciones son de muy diversa naturaleza, pero las podemos encuadrar en cuatro líneas de trabajo en las que han profundizado prioritariamente las comarcas:

- Actuaciones “de iniciación”: dirigidas a promover la actividad artística entre el público infantil y joven. Pueden ser de iniciación al teatro, a la música, a la pintura, etc.
- Concursos y premios, a través de los cuales se fomenta la creatividad en las más diversas artes: pintura, dibujo, relatos cortos, fotografía, etc.

- Campañas culturales, que suelen desarrollarse durante un periodo concreto de tiempo (por ejemplo semana cultural, el verano, etc.) y que se centran en traer a las localidades de la comarca actividades culturales de interés: cine, teatro, música, etc. Todas estas actuaciones se pueden dar en lugares cerrados o abiertos.
- Festivales, centrados en alguna actividad artística de destacado interés para la comarca: jazz, música clásica, villancicos, bandas corales, etc.

Otra de las competencias que recae en las comarcas es la de promover, proteger, conservar y difundir el patrimonio documental, bibliográfico y museístico. En esta línea de trabajo se han dado multitud de actuaciones, algunas de ellas a través de convenios y subvenciones y otras directamente por la administración comarcal. El recurso más utilizado ha sido la elaboración de materiales, ya sean libros (sobre la cultural o el arte comarcal) o folletos divulgativos sobre materias específicas, así como, en algunos casos, la creación de páginas web.. En este campo también han sido frecuentes las exposiciones sobre elementos culturales de la comarca, como la colaboración con otras entidades (Universidad, Ayuntamientos, Centros de Estudios) para la conservación y difusión de la cultura comarcal.

Respecto a las infraestructuras teatrales, cinematográficas y musicales, no se han realizados muchas actuaciones. Entre las comarcas que sí que lo han hecho, destacan dos estrategias: apoyo a través de subvenciones a las iniciativas en este sentido de asociaciones y ayuntamientos; creación de las salas polivalentes (salas multiusos).

### 3.3 Presupuestos y Personal

En la siguiente tabla se presenta la información cuantitativa referida a la evolución del personal comarcal del conjunto de Aragón adscrito al área de Cultura, así como su evolución en los últimos cuatro años.

**Personal del Área de Cultura. Comarcas de Aragón. 2002-2005**

Personal área de Cultura	2002	2003	2004	2005
Técnicos	1	8	13	11
Auxiliares	0	0	0	1
Otros	0	8	13	10
Total personal	1	16	26	22
Variación interanual	–	1.600,0	162,5	84,6
Evolución (índice 100 = 2002)	100	1.600,0	2.600,0	2.200,0
Evolución técnicos (índice 100 = 2002)	100	800,0	1.300,0	1.100,0

Fuente: Dirección General de Administración Local y Política Territorial. Servicio de Política Territorial. Elaboración propia.

El volumen de personal comarcal asignado a la competencia de Cultura ha evolucionado desde la existencia de una única persona en 2002 a los 22 contratados que existen en 2005.

La mitad de las personas contratadas pertenecen a la categoría “Técnicos”, que en materia de Cultura hacen referencia a técnicos de archivos. Prácticamente la otra mitad se incluyen en la categoría “otros”, que incluyen “director de radio”, “locutor, redactor”, “profesor de música y canto” y “archivero”.

En esta fecha, los 22 trabajadores dedicados a la competencia de Cultura en el conjunto de las comarcas aragonesas suponen solamente el 1,4% de los existentes en esta administración local.

Respecto a la evolución del presupuesto, previamente a los comentarios es conveniente repasar las siguientes tablas:

#### Presupuestos Área de Cultura. Comarcas de Aragón. 2003-2005

	2003 (miles €)	2004 (miles €)	2005 (miles €)	Evolución 2004/ 2003	Evolución 2005/ 2004	Evolución 2005/ 2003
Cultura	3.799,5	5.049,3	5.350,0	32,9	6,0	40,8
Todas las áreas	76.798,8	96.051,6	119.240,2	25,1	24,1	55,3
% respecto al total de todas áreas	4,9	5,3	4,5	-	-	-

Fuente: Dirección General de Administración Local y Política Territorial. Servicio de Política Territorial. Elaboración propia.

El presupuesto destinado a Cultura ha evolucionado desde los 3.799.500 euros de 2003 hasta los 5.350.000 euros de 2005, que representa un incremento de cerca del 41%, lo que supone un ritmo de crecimiento inferior al crecimiento medio global de los presupuestos comarcales de todas las áreas.

La reducción del ritmo de crecimiento de los presupuestos en materia de culturas se ha producido especialmente en el año 2005, ya que sólo creció un 6% respecto al año anterior.

La evolución comentada hace que la materia de cultura sea la destinataria en 2005 de un 4,5% de los presupuestos globales de las comarcas, algo inferior a lo que representaba en 2003 y ocho décimas porcentuales menos que en 2004. Esto lleva a que en el último año de referencia, la Cultura sea la materia número quinta en importancia presupuestaria entre las 8 que se han transferido y la segunda que menos ha crecido entre esos tres años.

### 3.4 Equipamientos

En la siguiente tabla se puede comprobar la distribución de los equipamientos de Cultura en función de la comarca en la que están ubicados.

Todas las comarcas cuentan con bibliotecas, sumando un total de 276. En 2005 se han abierto un total de 12 nuevas. Siguiendo el criterio de que todos los municipios de 500 y más habitantes dispongan de una, todavía hay municipios, de 6 comarcas, que carecen de biblioteca.

En cuanto a museos solamente hay dos comarcas que no cuentan con ninguno. En 2005 hay 16 más que el año anterior.

Las comarcas cuentan con un total de 77 centros de interpretación, situados en 20 comarcas, con 9 más que en 2004.

Finalmente, se cuenta con 11 galerías o salas de exposiciones, 7 más que en 2004, situadas en 7 comarcas.

#### Equipamientos en el Área de Cultura. Comarcas de Aragón. 2005

	Bibliotecas	Museos	Centros Interpretación
La Jacetania	6	9	4
Alto Gállego	4	2	3
Sobrarbe	10	12	3
La Ribagorza	6	8	6
Cinco Villas	12	2	5
Hoya Huesca/Plana de Uesca	9	5	–
Somontano de Barbastro	8	4	9
Cinca Medio	8	2	2
La Litera/La Llitera	10	1	–
Los Monegros	18	–	11
Bajo Cinca/Baix Cinca	13	1	–
Tarazona y el Moncayo	3	9	5
Campo de Borja	13	2	–
Aranda	4	3	2
Ribera Alta Ebro	11	1	–
Valdejalón	10	2	–
Ribera Baja del Ebro	9	1	–
Bajo Aragón Caspe	5	4	1
Comunidad de Calatayud	22	2	1
Campo de Cariñena	7	2	–
Campo de Belchite	2	3	1
Bajo Martín	6	–	2
Campo de Daroca	3	1	–
Jiloca	7	2	2

**Equipamientos en el Área de Cultura. Comarcas de Aragón. 2005 (continuación)**

	Bibliotecas	Museos	Centros Interpretación
Cuencas Mineras	7	5	2
Andorra-Sierra de Arcos	7	2	7
Bajo Aragón	12	2	–
Comunidad de Teruel	9	9	1
Maestrazgo	4	2	7
Sierra de Albarracín	9	5	–
Gúdar-Javalambre	7	7	1
Matarraña/Matarranya	15	6	2
Total	276	116	77

Fuente: Dirección General de Administración Local y Política Territorial. Servicio de Política Territorial. Elaboración propia.

**3.5 La Cultura como potenciadora del sentimiento de comarca**

Los datos precedentes han puesto de manifiesto que las competencias de Cultura se encuentran en un estado de desarrollo desigual en cada una de las comarcas aragonesas. En ello influyen factores como la dotación de personal, el presupuesto y las actuaciones que han puesto en funcionamiento.

La razón de este desarrollo desigual se explica, en parte, porque la mayoría de las mancomunidades previas al proceso de comarcalización no realizaban actividades contempladas en esta competencia.

Antes del proceso de comarcalización, los municipios grandes ya venían realizando actuaciones culturales y para el resto, era la DGA y las diputaciones provinciales las que llevaban a cabo algunos programas, como los llamados circuitos culturales. Además, también se disponía de una línea de subvenciones que llegaban a algunas asociaciones de poblaciones del medio rural.

En este sentido, una de las primeras líneas de actuación de las comarcas fue la de seguir con los trabajos previamente iniciados, asumiendo la competencia de subvenciones y participando económicamente en la financiación de los circuitos culturales. Visto desde otra perspectiva, esta manera de actuar lleva en algunos casos a manifestar una situación de duplicidad, que en un futuro habría que corregir.

En general, ha sido muy complicado que las comarcas hayan asumido más competencias de las comentadas en el párrafo anterior, ya que para el desarrollo de un área es muy importante la posibilidad de contar con un técnico dedicado exclusivamente a la misma y, en el conjunto de las comarcas, ésta es de las dos que menos trabajadores asignados posee (22). Además, visto este problema desde la perspectiva de cada una de las

comarcas, hay que llamar la atención sobre el hecho de que en 2005, de las 32 comarcas analizadas, 21 no tenían trabajadores adscritos a Cultura.

Otro elemento diferencial es que las competencias de Cultura en muchas comarcas son gestionadas conjuntamente con otras que se consideran afines o muy relacionadas.

Así, es habitual que se den gestiones comunes, en unos casos, con Patrimonio Cultural y, en otros, con Turismo. La explicación desde las comarcas es que estas competencias están, en la práctica, íntimamente ligadas, por lo que es adecuado trabajarlas conjuntamente. Sin embargo, esta situación conlleva algunas consecuencias negativas, como la de asignar un solo trabajador a esas competencias o el no conseguir identificar con exactitud cuál es espacio propio de la Cultura.

Esta limitación conlleva que en algunas comarcas no se haya podido establecer una estructura mínima en torno a la Cultura. Cuando esto es así, no es infrecuente que desde la comarca se contraten empresas externas especializadas que lleven a cabo las actividades culturales.

Las comarcas más aventajadas han puesto en práctica procesos de análisis y planificación, lo que les ha facilitado identificar las cuestiones a abordar y la mejor forma de darles respuesta.

En estos casos, se ha observado con mayor nitidez una de las características del área de Cultura: es uno de los pocos espacios que ha posibilitado reflexionar desde el interior de las comarcas sobre el proceso de comarcalización. De hecho, ha habido comarcas que han adoptado desde el área de cultura la responsabilidad de difundir la idea de comunidad, empezando por la organización del día de la comarca, pero continuando con otras actividades que han pretendido crear comarca y sentimiento de pertenencia entre los habitantes de la misma. Y conforme se va avanzando en el proceso de comarcalización, también se revela la importancia de dar a conocer todo lo que se hace desde la Comarca y la incidencia que tiene la comarca en el bienestar de los ciudadanos.

Una línea derivada de la anterior se ha encontrado en unos pocos casos, pero dada su significatividad la traemos a colación: los responsables de Cultura han identificado como uno de sus objetivos fortalecer la autoestima de los habitantes del medio rural. Bajo el argumento de que no se puede “vender” comarca si no se cree en ella y que la cultura está incrustada en piedras, construcciones, tradiciones y saber hacer, se ha optado por promover entre la ciudadanía que los principales vehículos de la cultura son ellos mismos y su pueblo y que eso merece la pena ser conocido y darlo a conocer. El aumento de la autoestima se fomenta en torno a actividades que reconozcan el valor de lo que se hace y se sabe en los municipios que componen las comarcas.

De hecho, el desarrollo del área de cultura ha supuesto, cuando así ha sido, que las estructuras comarcales conozcan en profundidad su propia realidad, su entorno, su historia, las fortalezas que poseen. Podría decirse que se ha hecho un esfuerzo por entender la cultura desde dentro, por desarrollar una línea interiorista o endógena de la cultura, aunque no se haya descuidado lo que viene de fuera.

La puesta en funcionamiento de esta área ha supuesto una dura experiencia para la mayoría de las comarcas. Ha de tenerse en cuenta que era una competencia nueva, que en la gran mayoría de los casos no se venía desarrollando con anterioridad a través de las mancomunidades.

Aunque se destaca el apoyo individual de los profesionales que desde la DGA acompañaron el proceso, se pone de manifiesto que “hubo que aprender todo desde el inicio”: funcionamiento, organización, gestión, dinamización y promoción de las actividades culturales. Incluso en los pocos casos en los que sí que existía una mancomunidad con estas competencias, se ha detectado un periodo complicado de transferencias de competencias que a veces ha dado lugar a “vacíos” en algunas actividades.

En general, más allá de lo contemplado en los decretos de transferencias, la cierta indefinición del término “cultura” y la autonomía en la gestión que tienen las comarcas, ha facilitado que no se tenga muy claro hasta dónde llegan las competencias de esta área.

Por ello, no sorprende que cuando los profesionales y los responsables políticos hablan libremente de lo que se hace en cultura, se hagan muy pocas referencias a las materias contempladas en las transferencias (museos, archivos y bibliotecas) y se centren especialmente en todo lo relacionado con fomento de la cultura y, en algunos casos, en actuaciones fuera de competencias.

En este sentido, el sentimiento acerca de estas competencias deambula entre una opinión vaga en torno a que es de las que menos importancia poseen (en ningún caso se ha observado que se contemple como un área prioritaria de actuación), a las que menos trabajadores y recursos se destinan y, por otra parte, el reconocimiento que tiene como medio de articulación y consolidación del sentimiento de comarca.

La dependencia de las infraestructuras de los municipios más potentes de la comarca, hace que el nivel de autonomía en la programación de actividades se vea muy limitado.

Por ello, cuando se indaga por la dedicación y apoyo que se da por parte de las instancias políticas a esta área, se deambula entre un “dejar hacer” y un apoyo incuestionado y poco crítico o propositivo.

Esta forma de entender el área facilita, de otra parte, que en la mayoría de las comarcas no se disponga de infraestructuras propias de ámbito cultural, lo que dificulta su desarrollo.

No se deja de apuntar algunos riesgos, como se ha desprendido del proceso de investigación:

- En primer lugar, se hace difícil realizar un seguimiento adecuado de los destinos de las subvenciones, con lo que no se puede valorar convenientemente la incidencia en materia cultural de las mismas.
- En segundo lugar, se fomenta una idea de la administración comarcal como aquella que “da dinero” (“da subvenciones”), reduciendo en la percepción de la gente las múltiples posibilidades que tiene y que está desarrollando.
- Y, finalmente, existe el riesgo de provocar, con el paso el tiempo, una cierta “atomización” de la acción cultural, promoviendo muchas actuaciones puntuales en diferentes lugares de la comarca, pero no alcanzando a diseñar una estrategia cultural común de la comarca.

Ante esta situación, sin embargo, en muchos casos la gran apuesta de las actuaciones culturales se dirigen a subvencionar a asociaciones culturales y a municipios, con el fin de que sean ellos los que ejecuten diversas actividades.

Esta forma de actuar tiene una ventaja indiscutible respecto al modelo anterior y es que hace posible llegar a todos los municipios, por muy pequeños que éstos sean, multiplicándose las actuaciones que se realizaban en esta materia con anterioridad. Además, es un valor positivo en sí mismo, pues ayuda a construir y mantener gran parte del tejido asociativo existen en los municipios más pequeños.



## 4. Patrimonio cultural y tradiciones populares

### 4.1 El ámbito del Patrimonio Cultural y de las Tradiciones Populares

La Constitución, en el artículo 148.1.16 establece la competencia en Patrimonio monumental de interés de la Comunidad Autónoma.

De la misma forma, el Estatuto de Autonomía de Aragón en la redacción resultante de la Ley Orgánica 5/1996, de 30 de diciembre establece, en su artículo 35.1 apartado 33 que corresponde a la Comunidad Autónoma de Aragón la competencia en la misma materia:

- Art.35.33. Patrimonio cultural, histórico, artístico, monumental, arqueológico, arquitectónico y científico de interés para la Comunidad Autónoma.

En relación a la misma, fueron traspasados medios y funciones de la Administración estatal a la Comunidad Autónoma de Aragón mediante los siguientes reales decretos:

- Real Decreto 3529/1981, de 29 de diciembre, sobre transferencia de competencias de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Diputación General de Aragón en materia de Cultura.
- Real Decreto 3065/1983, de 5 de octubre, sobre traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de cultura.
- Real Decreto 3194/1983, de 9 de noviembre, sobre valoración definitiva, ampliación de medios adscritos a los servicios traspasados y adaptación de los transferidos en fase preautonómica a la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de cultura.

En normativa autonómica, la Ley 10/1993, de 4 de noviembre de Comarcalización de Aragón, en su Artículo 8.1. I. establece la competencia de las Comarcas en Patrimonio, materia que ha sido desarrollada en el artículo 8 de la Ley 23/2001, de 26 de diciembre, de Medidas de Comarcalización.

Esta competencia se desarrolla a través de la siguiente legislación sectorial:

- Ley 3/1999, de 10 de marzo, del Patrimonio Cultural Aragonés.
- Ley 12/1997, de 3 de diciembre, de Parques Culturales de Aragón.

Es el Decreto 4/2005, de 11 de enero<sup>35</sup>, el que establece en su apartado *B.- Materia de Patrimonio Cultural y Tradiciones Populares*.

Como idea general, puede decirse que el Decreto atribuye a la Comunidad Autónoma la gestión de los Bienes de Interés Cultural, de los Bienes Catalogados y de los Bienes Inventariados del Censo General del Patrimonio Cultural de Aragón. Las comarcas tienen potestad en la colaboración con la Comunidad Autónoma, promoción, información y aportación de documentos relativos a esos bienes. Además, las comarcas apoyarán a los ayuntamientos de su territorio en todas las materias relativas a estos bienes.

En concreto, las competencias en este ámbito quedan distribuidas de la siguiente forma:

### **Competencias de la Administración de la Comunidad Autónoma**

---

- Las acciones de promoción, difusión y fomento del Patrimonio Cultural Aragonés.
- Todas las relativas a los Bienes de Interés Cultural (y sus entornos).
- La resolución de los procedimientos tramitados por la Comarca para la declaración, e inclusión en los respectivos registros, de Bienes Catalogados, Inventariados y Censados, así como la tramitación y resolución de aquellos otros iniciados por la Comunidad Autónoma.
- La autorización de obras, intervenciones o actividades en los Bienes Catalogados, Inventariados y Censados del Patrimonio Cultural Aragonés y en sus entornos.
- La resolución de los procedimientos sancionadores instruidos por la Comarca por infracción del régimen jurídico de los Bienes Catalogados, Inventariados y Censados, sin perjuicio de la instrucción y resolución de aquellos otros que inicie la Comunidad Autónoma.
- Todas las relativas a Zonas de Protección, Zonas de Prevención, hallazgos, actividades arqueológicas y paleontológicas y urgencias arqueológicas y paleontológicas.
- Todas las relativas a los Bienes integrantes del Patrimonio Cultural Aragonés incluidos en la Lista del Patrimonio Mundial de la U.N.E.S.C.O., con independencia de la categoría de protección en la que se encuentren incluidas.
- Todas aquéllas en materia de Parques Culturales, sin perjuicio de la colaboración de la Comarca en la promoción y desarrollo de los Parques Culturales situados en su territorio.

---

35. DECRETO 4 /2005, de 11 de enero, del Gobierno de Aragón, por el que se modifican los Decretos del Gobierno de Aragón de transferencia de funciones y traspaso de servicios de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón a la Comarcas.

### **Competencias de la Administración de la Comunidad Autónoma (continuación)**

- Las funciones en materia de comercio y enajenaciones de todos los bienes del Patrimonio Cultural Aragonés.
- El ejercicio de los derechos de tanteo y retracto de todos los bienes del Patrimonio Cultural Aragonés, en los términos previstos en la Ley del Patrimonio Cultural Aragonés.
- La autorización para la salida temporal de la Comunidad Autónoma de los bienes incluidos en el Censo General del Patrimonio Cultural Aragonés (en cuanto instrumento que engloba todas las categorías de protección).
- La realización de los Planes Territoriales del Patrimonio Cultural Aragonés, con la colaboración de las comarcas.
- Las políticas educativas a fin de que se valore el Patrimonio Cultural Aragonés con la colaboración de las comarcas.
- La integración de la política de tutela del Patrimonio Cultural con las políticas públicas que se lleven a cabo en el territorio aragonés, con especial atención a las políticas educativas, medioambientales, turísticas y de ordenación del territorio.
- El mantenimiento del Censo General del Patrimonio Cultural Aragonés (en cuanto instrumento que engloba todas las categorías de protección).
- Arbitrar las medidas necesarias para la representación de la Comarca en el Consejo Aragonés del Patrimonio Cultural.
- Todas las demás competencias en materia de Patrimonio Cultural no asumidas por la Comarca.

### **Competencias de las Comarcas**

- Las acciones de promoción, difusión y fomento del Patrimonio Cultural de interés comarcal, sin perjuicio de las que, con carácter general, pueda desarrollar la Administración de la Comunidad Autónoma.
- Respecto de los bienes que se encuentren en su territorio pertenecientes al Patrimonio Cultural Aragonés, incluidos en el Catálogo, en el Inventario o en el Censo General (en cuanto categoría específica de protección), las siguientes funciones:
  1. La realización de actividades de acrecentamiento o investigación de dichos bienes.
  2. Velar por el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes correspondientes a los propietarios y titulares de derechos sobre esos bienes.
  3. La colaboración con los Ayuntamientos en el mantenimiento y conservación de esos bienes, ya sea en casos de declaración de ruina o, simplemente, en aquellas otras ocasiones, no tan extremas, en las que se considere oportuno.
- Respecto de los bienes que se encuentren en su territorio pertenecientes al Patrimonio Cultural Aragonés, incluidos en el Catálogo, en el Inventario o en el Censo General (en cuanto categoría específica de protección), excepto en el caso de bienes integrantes del Patrimonio Arqueológico y Paleontológico, sin perjuicio de lo previsto en el punto c) del

### **Competencias de las Comarcas (continuación)**

Apartado Segundo, la realización de obras, intervenciones o actividades de conservación y restauración de estos bienes, de acuerdo con lo establecido en la Ley de Patrimonio Cultural Aragonés.

- La emisión, en su caso, del informe favorable y vinculante para la declaración de los Monumentos de Interés Local en los municipios que se encuentren en su territorio y para el ejercicio de las funciones de tutela de los mismos.
- La emisión del informe favorable y vinculante para la aprobación de la planificación territorial o urbanística que afecte a los bienes incluidos en el Catálogo del Patrimonio Cultural Aragonés que se encuentren en su territorio.
- La suspensión cautelar de cualquier obra o intervención no autorizada en un bien inmueble incluido en el Catálogo del Patrimonio Cultural Aragonés que se encuentren en su territorio, para el cumplimiento de los fines previstos en la Ley del Patrimonio Cultural Aragonés.
- Informar acerca de las actuaciones de retirada de materiales y la realización de obras en los pueblos deshabitados de cara a la posible autorización, y el impulso para la realización del inventario de sus bienes y para la recuperación paulatina de los mismos.
- La colaboración con los municipios en la redacción de los planes especiales de protección de los Conjuntos de Interés Cultural que se declaren.
- Notificar al Departamento competente en materia de Patrimonio Cultural y tradiciones populares todas las incoaciones de procedimientos para la declaración de Bienes Catalogados, Inventariados y Censados, así como todas las incidencias relativas a los mismos bienes incluidos en el Catálogo, en el Inventario o en el Censo General (en cuanto categoría específica de protección) del Patrimonio Cultural Aragonés.
- Aportar al Departamento competente en materia de Patrimonio Cultural y tradiciones populares la documentación necesaria para el mantenimiento y actualización del Inventario, del Catálogo y del Censo del Patrimonio Cultural Aragonés.

## **4.2 Actuaciones y servicios**

En la Comunidad Autónoma de Aragón existen un total de 653 bienes inscritos en el Censo General del Patrimonio Cultural. Esos bienes se distribuyen de la siguiente manera:

### **Censo General del Patrimonio Aragonés. 2005**

	2005	%
Bienes de Interés Cultural	467	71,5
Bienes Catalogados	168	25,7
Bienes Inventariados	16	2,5
Resto (bienes censados)	2	0,3

Fuente: Elaboración propia.

El mayor nivel de protección afecta a 467 bienes, que suponen más de la tercera parte de los bienes aragoneses. Los bienes catalogados suponen la cuarta parte y los bienes inventariados un 2,5%.

Los bienes que son competencia directa de las comarcas (los censados) sólo son 2, por lo que representan una ínfima parte del total.

En el cuadro siguiente se reflejan las actuaciones competencia de las comarcas en materia de Patrimonio que han sido objeto de un seguimiento cuantitativo en el proceso de investigación.

**Actuaciones y servicios. Área de Patrimonio Cultural y Tradiciones Populares.  
Comarcas de Aragón. 2002-2005**

	2002	2003	2004	2005
Derechos y obligaciones de propietarios de estos Bienes. Nº de actuaciones.	0	1	1	2
Conservación y restauración de estos Bienes. Nº de obras.	7	6	13	44
Nº Informes emitidos para declaración de Monumentos de interés local	0	1	1	2
Nº Informes emitidos para aprobación de planificación territorial o urbanística que afecte a estos Bienes	0	0	1	1
Nº suspensiones cautelares de obras no autorizadas en estos Bienes	0	0	1	0
Nº Informes emitidos de retirada de materiales u obras en pueblos deshabitados	0	0	0	0
Nº Bienes inventariados o en recuperación en pueblos deshabitados	1	1	1	2
Nº Notificaciones al Gobierno de Aragón del inicio de procedimientos de declaración de estos Bienes, o de sus incidencias	0	0	0	0
Nº Comunicaciones de documentación al Gobierno de Aragón para mantener y actualizar el Inventario, Catálogo y Censo del patrimonio cultural aragonés	0	0	5	6

Fuente: Elaboración propia.

La Comarca tiene que cumplir una serie de funciones respecto de los bienes que se encuentren en su territorio pertenecientes al Patrimonio Cultural Aragonés, incluidos en el Catálogo, en el Inventario o en el Censo General, entre las que se encuentra la realización de actividades de acrecentamiento o investigación de dichos bienes y velar por el ejercicio de los

derechos y el cumplimiento de los deberes correspondientes a los propietarios y titulares de derechos sobre esos bienes:

- Respecto a la promoción difusión y fomento, las comarcas realizan actividades de diversa índole, entre las que destacan la elaboración de folletos, cuadernos didácticos y otras actividades de sensibilización, dirigidas a los colegios, a las asociaciones o a los centros de la tercera edad. Además, se han desarrollado rutas en torno al patrimonio (religioso, mudéjar, arquitectura industrial, instalaciones mineras, etc.) que están siendo ofertadas a través de guías. En los casos más avanzados, se han desarrollado parques culturales en torno a alguna área de interés.
- La investigación se ha desarrollado en contadas ocasiones y casi siempre vinculada a la confección de inventarios fiables y avalados por profesionales. En estos casos, es normal recurrir a la financiación externa y a solicitar la colaboración de los técnicos que posee la Universidad de Zaragoza.
- Las comarcas han realizado 2 actuaciones en 2005 en lo relativo a velar por el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes correspondientes a los propietarios y titulares de derechos sobre esos bienes, superando las únicas que se realizaron en 2003 y en 2004.

Respecto a la conservación y de restauración de estos bienes, se han realizado en estos cuatro años un total de 70 actuaciones de obras o intervenciones, de las cuales la gran mayoría (44) se han acometido en 2005.

En todo caso se demuestra un interés creciente de las comarcas en la conservación del Patrimonio, ya que desde 2002, estas actuaciones se han multiplicado por 6. Además, en estos casos las comarcas se suelen apoyar en las vías de financiación europea, a través de los Leader Plus.

Entre las actuaciones de colaboración que se han dado con los ayuntamientos para el mantenimiento y conservación de los bienes, destacan actuaciones puntuales (como la catalogación o el simple asesoramiento), pero también se dan en algunas comarcas actuaciones directas sobre la conservación de los bienes. Se han encontrado intervenciones destacadas en la recuperación de fuentes, lavaderos, puentes, monasterios, ermitas, iglesias, castillos, torres, bodegas, herrerías, caminos, vías romanas, etc. En los casos más destacados se ha llegado incluso a elaborar un "Plan de cooperación comarcal" a varios años, centrado en la recuperación del Patrimonio.

Otra competencia interesantes es aquella que faculta a la comarca para emitir informes vinculantes para la declaración de los Monumentos de Interés Local. En este periodo sólo se han formulado 4 de estos informes en el conjunto de Aragón. Inicialmente se han realizado algunas actuaciones puntuales (de asesoramiento general o para la declaración de bien de inte-

rés cultural) de colaboración con los municipios en la redacción del Planes de protección de conjuntos de interés cultural.

En este sentido, las comarcas hasta el momento han emitido un informe para la aprobación de la planificación territorial o urbanística que afecta a los bienes incluidos en el Catálogo del Patrimonio Cultural Aragonés. Y únicamente en una ocasión (año 2004) se ha suspendido cautelarmente una obra o intervención no autorizada en un bien inmueble incluido en el Catálogo.

Las comarcas aragonesas no han utilizado en ninguna ocasión su facultad para informar acerca de las actuaciones de retirada de materiales y la realización de obras en los pueblos deshabitados.

Por el contrario, en cuatro ocasiones (una cada año, excepto en 2005, que fueron dos) se han realizado inventarios de los bienes de los pueblos deshabitados.

En esta línea, las comarcas tampoco han notificado en ninguna ocasión al Departamento competente en materia de Patrimonio Cultural y Tradiciones Populares alguna incoación de procedimiento para la declaración de Bienes Catalogados, Inventariados y Censados.

Entre 2004 y 2005, se ha procedido en 11 ocasiones por parte de las comarcas aragonesas a aportar al Departamento competente en materia de Patrimonio Cultural y Tradiciones Populares de documentación necesaria para el mantenimiento y actualización del Inventario, del Catálogo y del Censo del Patrimonio Cultural Aragonés.

### 4.3 Presupuestos y Personal

La siguiente tabla refleja la evolución del personal dedicado a tareas de Patrimonio Cultural y Tradiciones Populares en el conjunto de las comarcas aragonesas desde el inicio del proceso de comarcalización.

**Personal del Área de Cultura. Comarcas de Aragón. 2002-2005**

Personal área de Cultura	2002	2003	2004	2005
Técnicos	0	3	7	15
Auxiliares	0	0	0	0
Otros	0	0	4	4
Total personal	0	3	11	19
Variación interanual	–	–	266,7	72,7
Evolución (índice 100 = 2003)	–	100	366,7	633,3
Evolución técnicos (índice 100 = 2003)	–	100	233,3	500,0

Fuente: Dirección General de Administración Local y Política Territorial. Servicio de Política Territorial. Elaboración propia.

La evolución del personal comarcal asignado a la competencia de Patrimonio ha pasado de la no existencia de ninguna persona en 2002, a los 19 contratados que hay en 2005.

Pero también hay que remarcar que en 2005, de las 32 comarcas analizadas, 21 no tenían trabajadores adscritos exclusivamente a Patrimonio Cultural.

La mayoría de las personas contratadas pertenecen a la categoría “Técnicos”, que en materia de Patrimonio hacen referencia a coordinadores del servicio y restauradores.

En esta fecha, los 19 trabajadores dedicados a la competencia de Patrimonio en el conjunto de las comarcas aragonesas suponen solamente el 1,2% de los existentes en esta administración local.

Respecto a la evolución del presupuesto, las siguientes tablas reúnen la información más interesante sobre su evolución en las comarcas aragonesas en la competencia de Patrimonio Cultural y Tradiciones Populares:

#### Presupuesto Área de Patrimonio Cultural y Tradiciones Populares

	2003 (miles €)	2004 (miles €)	2005 (miles €)	Evolución 2004/ 2003	Evolución 2005/ 2004	Evolución 2005/ 2003
Cultura	1.297,8	631,8	2.104,4	-51,3	233,1	62,2
Todas las áreas	76.798,8	96.051,6	119.240,2	25,1	24,1	55,3
% que representa respecto al total del presupuesto del área	1,7	0,7	1,8	-	-	-

Fuente: Dirección General de Administración Local y Política Territorial. Servicio de Política Territorial. Elaboración propia.

El presupuesto destinado a Patrimonio Cultural ha evolucionado desde los 1.297.800 euros de 2003 hasta los 2.104.400 euros de 2005, que representa un incremento de cerca del 62%, lo que supone un ritmo de crecimiento ligeramente superior a la media del global de los presupuestos comarcales.

El año 2004 ha significado un periodo de ruptura con la tendencia al crecimiento descrita, ya que incluso se produjo una reducción del presupuesto respecto al año anterior de un 51%. Por el contrario, el 2005 supuso un crecimiento del 233%<sup>36</sup>.

36. Hay que tener en cuenta que de 2005 no se disponen de toda la información relativa a los presupuestos ejecutados, por lo que aparecen en algunas comarcas los presupuestados.

En 2005 Patrimonio Cultural es la destinataria de un 1,8% de los presupuestos globales de las comarcas, sólo una décima por encima de 2003 y más de un punto porcentual respecto a 2004.

La evolución tan desigual lleva a que en el último año de referencia, el patrimonio sea la materia séptima en importancia presupuestaria entre las 8 que se han transferido y la tercera que menos ha crecido entre esos tres años.

Por comarcas, es interesante observar la evolución del porcentaje de las mismas que han adjudicado algún presupuesto a la competencia de Patrimonio:

**Actuaciones y servicios. Área de Patrimonio Cultural y Tradiciones Populares.  
Comarcas de Aragón. 2002-2005**

	2003 Ejecutado	2004 Ejecutado	2005 Presupuestado
% de Comarcas sin presupuesto en Patrimonio	62,5%	65,6%	37,5%
% de Comarcas con presupuesto en Patrimonio	37,5%	34,4%	62,5%

Fuente: Dirección General de Administración Local y Política Territorial. Servicio de Política Territorial. Elaboración propia.

Puede comprobarse cómo hasta el año 2005 había un número significativo de comarcas que no ejecutaron presupuesto alguno en actividades relacionadas con la competencia de Patrimonio. Sin embargo, en ese año, las previsiones de gasto en esta materia se incrementaron notablemente.

#### **4.4 Patrimonio Cultural y Tradiciones Populares: El pasado contemplado como plataforma para un desarrollo futuro**

Las competencias de Patrimonio se encuentran en un estado de desarrollo muy incipiente, aunque es cierto que se dan situaciones variadas, en función de las comarcas. En siete comarcas aragonesas se reconoce que no se ha iniciado ninguna actuación significativa en esta competencia.

Los datos cuantitativos ya han puesto de manifiesto que en el ámbito comarcal queda mucho todavía por hacer para aprovechar la gran importancia que posee el patrimonio aragonés, así como las tradiciones populares de sus núcleos de población. De hecho, sorprende la escasa importancia que desde el punto de vista presupuestario, así como del de la dotación de personal se le está dando a esta área, aunque desde el punto de vista de la previsión del gasto, parece ser que esta tendencia ha cambiado en el último año.

Las entrevistas describen con todo realismo esta situación: en la mayoría de los casos, salvo excepciones resaltables, se reconoce que no ha sido un área al que se le haya dado la atención que se merece, incluso en alguna de las comarcas que hacen gala de un tesoro patrimonial más destacable. Pero estas afirmaciones se combinan con constantes referencias a que esta situación debe cambiar necesariamente en el futuro.

¿Por qué esta aparente contradicción? La razón fundamental se encuentra en que el patrimonio es visto, por parte de los profesionales y de los políticos de las comarcas, como uno de los pilares sobre los que se deben sustentar y apoyar las estrategias de diversificación de la economía de las comarcas que se está construyendo en muchos territorios alrededor del turismo: cultura, patrimonio, medioambiente, oferta de alojamientos, etc. son vistos como los ejes endógenos de cualquier estrategia de desarrollo turístico.

En consecuencia, se atisba que una de las prioridades de futuro de las competencias comarcales será el patrimonio, aunque ese deseo no consigue diluir la realidad de que actualmente su desarrollo sea bastante escaso.

La vinculación al turismo y, junto a él, a la cultura, provoca que en muchas de las entrevistas cualitativas la confusión sobre las temáticas a abordar se ponga de manifiesto.

En el trasfondo de esta confusión se encuentra también el hecho de que sean competencias que en algunas comarcas son gestionadas conjuntamente y comparten profesionales que tienen que dividir su jornada entre todas ellas. Eso dificulta pensar sólo en Patrimonio y emitir opiniones específicamente dirigidas a este ámbito.

Por otra parte, esto provoca igualmente que sea complicado valorar en términos absolutos los números relacionados con los presupuestos y con el personal. De hecho, se ha comprobado en el trabajo de campo que se comparten técnicos y que a la hora de atribuirlos a una competencia o a otra en las estadísticas oficiales, no se refleja esta realidad, sino que se atribuyen a una sola área, aunque se dediquen a varias. Igualmente, hay proyectos que para las comarcas inciden en varias competencias, aunque a la hora de presentar los datos se vean forzados a ubicar las partidas correspondientes en una sola área.

Finalmente, hay que realizar otra matización previa antes de continuar con el análisis: en algunas comarcas aragonesas existen ciertos municipios que por su historia venían desarrollando de forma muy eficiente las tareas de conservación, recuperación y difusión del Patrimonio a través, normalmente, de fundaciones. Su buen hacer ha provocado que en estas comarcas se haya delegado en ellas gran parte de las actuaciones en materia de Patrimonio, por lo que la infraestructura propia se encuentra algo

limitada. Por lo tanto, el hecho de que la comarca no desarrolle actuaciones en materia de Patrimonio Cultural no significa en todos los casos que esta área se encuentre mínimamente desarrollada; habrá que analizar las situaciones particulares.

Una vez superadas estas dificultades, cuando se fija la atención en aquellas comarcas que han comenzado a trabajar en esta materia, se encuentra una tónica general: casi todas ellas comenzaron con la realización de un inventario sobre el patrimonio, aunque éste se diversifica en función de las peculiaridades de cada comarca; así se encuentran inventarios generales relativos a bienes de interés general, pero a ellos hay que añadir la existencia de inventarios sobre arqueología, sobre bienes inmuebles, sobre recursos naturales, sobre etnografía...

La siguiente actividad que llevan a cabo las comarcas que han desarrollado esta competencia es la poner en circulación actuaciones de promoción, difusión y sensibilización el patrimonio, dando carta de naturaleza a la opinión expresada por algún responsable de que una de las funciones principales en este ámbito competencial es que el patrimonio sea conocido por los propios habitantes del territorio comarcal y por los ciudadanos de otras latitudes geográficas que pueden sentir interés por visitarlo personalmente. En algunos casos, lo más evolucionados, se ha llegado a dedicar un apartado específico en la web comarcal destinado exclusivamente a dar a conocer el Patrimonio a todo aquel que le interese.

Los siguientes niveles de actuación, presentes solamente en aquellas comarcas en las que esta competencia ha alcanzado mayores niveles de consolidación, consiste en establecer una serie de áreas de intervención claramente diferenciadas. Las más comunes son las siguientes:

- Investigación.
- Rehabilitación.
- Conservación.

Este nivel de actuación, cuando está presente, demuestra que el Patrimonio es un puntal de la gestión de esas comarcas. En estos casos, este tipo de actuaciones vienen acompañadas de las anteriormente citadas (inventarios y difusión), complementándose mutuamente.

Estas comarcas encuentran un reto en implicar a los titulares de los bienes patrimoniales en su conservación y rehabilitación, cuestión que no es siempre sencilla. Particularmente complejos se presentan aquellos casos en los que el patrimonio es privado y, además, se encuentra diseminado en zonas de difícil acceso. En estas situaciones, las necesidades de inversión son mucho más elevadas, tanto en la rehabilitación, como en la conservación, así como en la vigilancia del patrimonio. Por ello, las labores de sensi-

bilización y de concienciación de los propietarios se convierte en una de las estrategias de trabajo fundamentales.

En este sentido, es interesante reflejar uno de los comentarios que proponen para el debate las comarcas que no han llegado a un nivel óptimo en esta competencia y que no deja de presentar una cierta dosis de realismo a tener en cuenta: las temáticas a abordar (especialmente, rehabilitación y conservación) suponen disponer de una capacidad de inversión de la que muchas veces las comarcas adolecen. Y en el caso de que se decidan por abordar esta temática seriamente, se verían abocadas a limitar las inversiones y los gastos en otras materias, quizás más consolidadas.

En este sentido, si no van acompañadas de la ayuda de las otras administraciones, se encuentra a sí mismas muy limitadas para realizar actuaciones que verdaderamente tengan impacto en el patrimonio comarcal.

Profundizando en esta línea argumentativa, se han encontrado algunos casos en los que las comarcas destacan la importancia de haber recibido ayudas externas para esta competencia, ya sea para la realización de algún inventario, así como para la contratación de personal que hagan posibles intervenciones esporádicas de rehabilitación. Pero estas ayudas no han tenido continuidad, ya que están ligadas a proyectos concretos que tienen un principio y un final, por lo que no han conseguido introducir la gestión comarcal en una dinámica de atención al Patrimonio como se estipula en los decretos de transferencias.

Respecto a las tradiciones populares, lo cierto es que en muy pocas ocasiones se revela que se estén realizando actuaciones significativas y cuando se hace se dirigen a recuperar a través de inventarios etnográficos y de investigaciones tradiciones que se están perdiendo en determinadas zonas de nuestra Comunidad. En estos casos, la necesidad de inventariar, de registrar y de recuperar el patrimonio etnográfico se hace más patente que nunca, pues el paso del tiempo provoca que se pierdan estos componentes culturales que se transmiten a través de medios orales. Algunas experiencias observadas en el trabajo de campo pueden servir de acicate para profundizaren esta línea de actuación.

En todo caso, entre los profesionales y los responsables políticos que han participado con sus aportaciones en el estudio, hay una coincidencia que merece la pena resaltar: la existencia de la competencia sobre Patrimonio y Tradiciones Populares, en sí misma, es un valor que es preciso subrayar. El que las comarcas hayan asumido esta competencia ha obligado a *“pensar en patrimonio”*, de forma que ha provocado un buen número de reflexiones y de actuaciones que de otra forma hubieran quedado en el olvido; es decir, se ha valorizado el Patrimonio. Esto supone caer en la cuenta de que un valor muy importante para el futuro de las comarcas no

puede dejarse perder y que hay que planificar actuaciones a corto, medio y largo plazo que permitan su rehabilitación y conservación. Estas formas de planificación son imprescindibles cuando, además, las comarcas se enfrentan ante una realidad patrimonial marcada por el deterioro y por la dispersión territorial.

Esta idea se ve reforzada por la toma de conciencia, como se ha comentado anteriormente, de que uno de los ejes del desarrollo futuro de las comarcas, ligado al turismo, deberá sustentarse en base a la recuperación, potenciación y difusión del patrimonio y de las tradiciones populares.



## 5. Deportes

### 5.1 Normativa y transferencias

Las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de Deportes se refieren a la ordenación del marco jurídico del sistema deportivo, a la planificación de las instalaciones y a la determinación de sus determinaciones técnicas, a las titulaciones deportivas, autorizaciones de centros y de estatutos de la asociaciones, gestión del registro de asociaciones, control de legalidad en materia de disciplina deportiva y control de la aptitud física, etc.

Las comarcas, por su parte, son competentes para elaborar de los planes comarcales, organizar de actividades deportivas y promoción del deporte, gestionar infraestructuras propias y el servicio comarcal, organizar y colaborar en competiciones deportivas en su ámbito; tienen, además, que comunicar al Servicio Provincial del Departamento los actos inscribibles y datos asociados para el mantenimiento del registro de asociaciones y del censo de instalaciones deportivas.

Sin perjuicio de las competencias propias, las comarcas pueden gestionar o colaborar en la gestión de determinadas actuaciones de competencia de la Comunidad Autónoma. Ésta puede financiar o ayudar a financiar equipamientos regulados en la planificación regional, aunque la gestión debe correr a cargo de la comarca. Ambas Administraciones colaboran en el intercambio de información para la tarea planificadora. El Departamento, por su parte, presta asesoramiento y asistencia técnica a las comarcas, así como lleva a cabo un plan anual de formación para los profesionales. De cualquier forma la cooperación y participación de la Comarca se lleva a cabo en el marco de actuación del Consejo de Cooperación Comarcal.

### **Competencias de la Administración de la Comunidad Autónoma**

---

- La ordenación del marco jurídico del sistema deportivo en Aragón.
  - El establecimiento de las determinaciones técnicas para la construcción, modificación y reformas de instalaciones de carácter público y equipamientos.
  - Las funciones y servicios relativos a la titulación deportiva, enseñanza, dirección y entrenamiento o animación de carácter técnico-deportivo.
  - El mantenimiento y actualización del Registro de Asociaciones Deportivas.
  - El control de la legalidad en materia de disciplina deportiva.
  - La adopción de medidas que permitan el control de la aptitud física para la práctica del deporte, tanto de competición como de participación.
  - La organización de los Juegos Escolares de Aragón, sin perjuicio de la adopción de acuerdos con la Comarca para un adecuado desarrollo de la actividad de los Juegos Escolares en la fase comarcal.
  - La elaboración del Plan General de Instalaciones Deportivas, con la participación de la Comarca en su elaboración y desarrollo a través del Plan Comarcal de Instalaciones Deportivas.
  - Expedición del certificado de Identidad Deportiva para la constitución de un Club Deportivo Elemental, sin perjuicio de la colaboración de la Administración Comarcal para su tramitación.
  - Autorización para la utilización de instalaciones deportivas de titularidad de la Comunidad Autónoma.
  - Inscripción en el Registro de Asociaciones Deportivas de Aragón de Clubes Deportivos Elementales y Básicos, Sociedades Anónimas Deportivas, Entidades o Grupos de Acción Deportivas, Agrupaciones de Clubes Deportivos, Entes de Promoción Deportivos Y Federaciones Deportivas Aragonesas, sin perjuicio de la Administración Comarcal para su tramitación, excepto en materia de Federaciones.
  - Declaración de interés deportivo federativo a instalaciones o equipamientos de carácter deportivo.
  - Expedición de titulación deportiva o de la autorización específica y temporal para la enseñanza, dirección y entrenamiento o animación de carácter técnico-deportivo.
  - Autorización de funcionamiento de centros privados en el que se impartan enseñanzas conducentes a la obtención de titulaciones deportivas.
  - Aprobación o denegación de Estatutos y Reglamentos de las Asociaciones Deportivas, sin perjuicio de la Administración Comarcal para su colaboración, excepto en materia de Federaciones.
  - Todas aquellas competencias que no hayan sido asumidas por la Comarca.
-

### **Competencias de las Comarcas**

---

- La organización de actividades deportivas.
  - La elaboración de un Plan Comarcal de Instalaciones Deportivas.
  - Construir y gestionar infraestructuras deportivas propias, así como establecer las condiciones de uso interno de las instalaciones.
  - La promoción y desarrollo del Deporte a través de las agrupaciones deportivas.
  - La adopción de medidas que tiendan a la mejora de las condiciones psicofísicas de los deportistas.
  - El funcionamiento y gestión del Servicio Comarcal de Deporte, así como el desarrollo de actividades deportivas a través del mismo en colaboración con los municipios de la Comarca.
  - La organización y colaboración en la organización de competiciones deportivas de ámbito comarcal, en especial las fases comarcales de los Juegos Escolares de Aragón, todo ello sin perjuicio de las competencias atribuidas a las federaciones aragonesas y a las entidades locales.
  - La comunicación al Servicio Provincial del Departamento competente en materia de Deporte aquellos actos inscribibles y datos asociados necesarios para el mantenimiento y actualización del Registro de Asociaciones Deportivas de Aragón y del Censo General de Instalaciones Deportivas. A su vez, el Servicio Provincial comunicará a la Comarca y al interesado el número de registro que corresponda, así como la conformación de las variaciones de datos y bajas en dicho Registro y Censo.
- 

El Área de Deportes es heredera de los antiguos Servicios de Deportes, bien municipales bien de las mancomunidades, que venían funcionando en el territorio al menos desde la segunda mitad de los años ochenta. Tienen una experiencia, por lo tanto, de cerca de 20 años. En este sentido, es un área con una estructura y gestión consolidadas, de forma algo parecida a lo que pasa con el Área de Acción Social. Ambas áreas contaban con una programación y dinámica de trabajo propias.

Aunque con los antiguos Servicios de Deportes no se cubría por entero todos los rincones de la Comunidad Autónoma, el número de técnicos, de monitores y de actividades era importante. Por lo tanto, con las transferencias de las competencias a las comarcas, la situación más normal fue el traspaso sin mayores complicaciones de las estructuras de los Servicios de Deportes a las comarcas. Hay continuidad en las actividades, en muchas ocasiones los técnicos son los mismos los que pasan a depender de las comarcas, etc.

Sin embargo, en todas las comarcas se reconoce que la comarcalización ha añadido un plus a la actividad y a la gestión anterior. En primer lugar, con la transferencia de las competencias deportivas, se amplían las actividades a todo el territorio, a todos los municipios, a donde no se llegaba y se

coordinó las actividades del Servicio de Deportes con los municipios que tenían gestión municipal. Esa fue la primera consecuencia de la comarcalización.

Si bien puede hablarse de continuidad (en servicios, en estructura), la segunda consecuencia importante de las transferencias se tradujo, como mínimo, en un importante refuerzo de los programas de actividades, cuando no en un nuevo programa coordinado. La oferta se amplía considerablemente, no solamente desde el punto de vista del tipo de actividades sino también desde el punto de vista de los colectivos a los que van dirigidas estas actividades, y se comienza a pensar en programación comarcal, a ver las necesidades de toda la población y de todos los colectivos interesados, a diseñar la oferta de acuerdo a un conocimiento mucho mayor de la demanda.

Aun las comarcas que hablan más de continuidad (un total de nueve) con respecto a lo que se hacía con los antiguos Servicios de Deportes, admiten la gran potencialidad que supone la nueva situación con respecto a la anterior y una mejor estructuración de la oferta.

La tercera consecuencia fue la necesidad de una mayor coordinación, que se tradujo en un proceso de unificación: unificación de criterios, de actividades, de estructuras o servicios, de gestión. Se unificaron las actuaciones de los diferentes municipios y mancomunidades, lo que obligó a una unificación de criterios y de gestión. Solamente en dos comarcas se continúa con la actividad territorializada de las anteriores mancomunidades, por cuestiones fundamentalmente prácticas.

Lo generalizado es, por lo tanto, la existencia de una gestión y programación comarcal. Todas las comarcas cuentan con al menos un técnico coordinador del Área de Deportes, excepto cuatro, en las que comparten técnico con otras áreas de actuación. A esta regla general, se añaden alguna estructura diferente de gestión o de coordinación. Así en dos comarcas coexisten los servicios comarcales de deportes con patronatos municipales, en otra se encarga del área una Fundación, y en otra se han externalizado los servicios, encargándose una empresa privada de la gestión, coordinación de actividades y eventos deportivos de la comarca, sin anular, no obstante, la figura del técnico coordinador dependiente de la comarca. Asimismo, en tres comarcas se externaliza la contratación del servicio de monitores deportivos.

Es de señalar la particular situación de las comarcas en las que se incluyen las dos capitales de provincia, Huesca y Teruel, ambas con gestión autónoma del área y en donde se producen lógicamente dificultades de coordinación entre la comarca y los municipios.

## **5.2 Actuaciones y servicios**

Como puede apreciarse en el cuadro ofrecido con los datos sobre actuaciones y servicios, más de 65.000 personas han sido usuarias en 2005 de las

actividades deportivas organizadas por los servicios de deportes en las 32 comarcas constituidas, con una importante, y constante, progresión desde 2002, pues se han multiplicado casi por tres (2,7) tanto las actividades organizadas como los participantes en las mismas. La mayoría de las actuaciones tienen un marcado carácter comarcal, pues la gran mayoría de las mismas se realizan en colaboración con municipios de la comarca. La participación en estas actividades comarcales ha ascendido en 2005 aun total de 41.000 usuarios; en este caso también, tanto actividades como participantes ha experimentado un considerable aumento, pues se han multiplicado por 2 tanto unas como otros en tan sólo cuatro años.

**Actuaciones y servicios. Área de Deportes. Comarcas de Aragón. 2002-2005.**  
**Números absolutos**

	2002	2003	2004	2005
Actividades deportivas organizadas	612	931	1.453	1.659
Participantes en estas actividades deportivas	23.795	37.552	57.558	65.417
Actividades deportivas en colaboración con municipios de la Comarca.	715	798	1.404	1.578
Participantes en actividades deportivas en colaboración con municipios de la Comarca	21.038	25.915	37.081	40.954
Comarcas con Planes Comarcales de instalaciones deportivas	1	3	3	4
Agrupaciones deportivas para promoción y desarrollo del Deporte	197	248	421	479
Actuaciones de mejora de las condiciones psicofísicas de los deportistas	31	33	46	54
Comarcas que organizan las fases comarcales de los Juegos Escolares de Aragón	16	21	28	29
Participantes en las fases comarcales de los Juegos Escolares de Aragón	3.255	5.928	11.814	11.921
Número de actos inscribibles y datos asociados para mantenimiento del Registro de Asociaciones Deportivas de Aragón y del Censo de Instalaciones Deportivas comunicados al Departamento competente	0	3	39	24

Fuente: Elaboración propia.

Una actividad con gran auge y con alta participación son los Juegos Escolares de Aragón, organizados en las comarcas, cuya implicación no ha dejado de crecer: de 16 comarcas que organizaban estos Juegos Escolares en 2002, han pasado a hacerlo 29 en 2005. La participación de escolares, en conso-

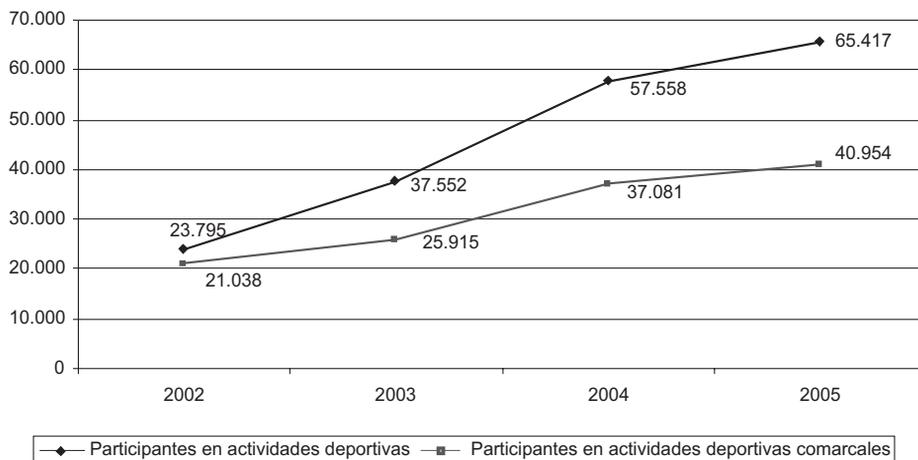
nancia, ha crecido vertiginosamente, habiéndose llegado a los 12.000 escolares en 2005, cifra que multiplica por 3,7 los escolares que participaron en los mismos en el año 2002.

### Evolución de las actuaciones y servicios en el Área de Deportes. Comarcas de Aragón. 2002-2005. Índice 100 = 2002

	2002	2003	2004	2005
Actividades deportivas organizadas	100	152	237	271
Participantes en las actividades anteriores	100	158	242	275
Actividades de carácter comarcal	100	112	196	221
Participantes en las actividades anteriores	100	123	176	195
Agrupaciones deportivas	100	126	214	243
Actuaciones de mejora de los deportistas	100	106	148	174
Comarcas que organizan los Juegos Escolares	100	131	175	181
Participantes en los Juegos Escolares de Aragón	100	182	363	366

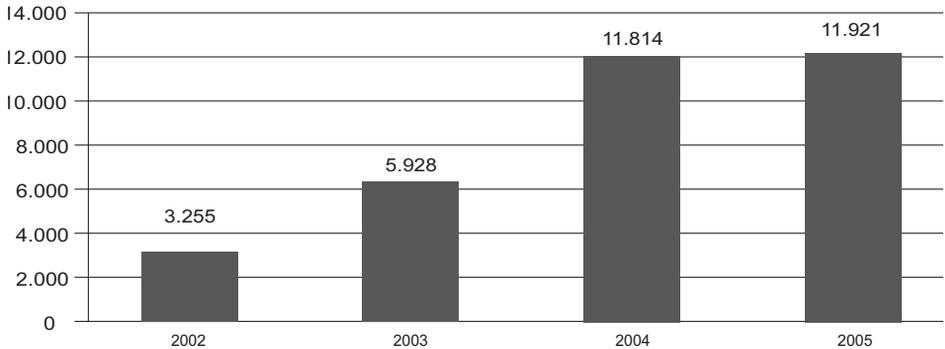
Fuente: Elaboración propia.

Se impulsa también otro tipo de actividades, como las dirigidas a la mejora de las condiciones psicofísicas de los deportistas, que casi se han duplicado en estos años. De la misma forma han conocido un considerable impulso las agrupaciones deportivas, habiéndose más que duplicado en estos últimos cuatro años, pues han pasado de ser unas 200 en el 2002 a cerca de 500 en el 2005.



Evolución de las actuaciones y servicios en el Área de Deportes. Comarcas de Aragón. 2002-2005.

Fuente: Elaboración propia.



Evolución del número de participantes en los Juegos Escolares de Aragón. Comarcas de Aragón. 2002-2005.

Fuente: Elaboración propia.

Las actividades que se realizan en el Área de Deportes van dirigidas a una variedad cada vez mayor de colectivos. Se programan actividades específicas para determinados colectivos, y también para el conjunto de la población. En realidad, actualmente, la programación deportiva en las comarcas abarca a toda la población.

Infancia (incluida la natación para bebés), preescolares, escolares, adolescentes, personas adultas, mayores, mujeres, para todos los colectivos hay destinadas actividades, así como para la población en general, en función de la demanda concreta en cada comarca. Por lo general hay dos tipos de actividades: las programadas a lo largo del año y los eventos deportivos especiales, como actividades puntuales o campeonatos.

Las actividades son muy variadas, como puede verse en la programación concreta de unas cuantas comarcas que se extraen a título de ejemplo. En la hoja de inscripción a las actividades deportivas de una comarca figuraba: «Además de las actividades tradicionales que se repiten cada año con gran aceptación como aeróbic, gimnasia de mantenimiento, tenis, petanca, artes marciales, fútbol-sala, preparación física, psicomotricidad, predeporte o iniciación deportiva, se realizarán también actividades puntuales como salidas para la práctica del esquí, deportes de aventura, bici de montaña, rutas senderistas, deportes de motor, frontenis».

La oferta de otra comarca: «Exhibición de patinaje y clases, carreras silvestres y orientación, circuito de karts, 12 horas navideñas de fútbol-sala, vuelta ciclista sub-23, cursos de natación (verano), campeonato de ping-pong, espeología, escalada, ruta senderista, jujitsu, baloncesto, musculación, gimnasia, pesca, caza, frontenis, judo, taekwondo, fútbol-11 y fútbol-sala».

Un tercer ejemplo de una oferta reciente comarcal: «Natación, esquí de fondo, liga comarcal de fútbol sala adultos, marcha senderista, carrera de cross, liga de baloncesto, fútbol-sala, iniciativa deportiva, yoga, gimnasia de mantenimiento, aeróbic, bailes de salón, baile moderno para niñas, salsa, danza del vientre, batuka».

En alguna comarca funcionan escuelas deportivas infantiles, con actividades tales como baloncesto, fútbol, fútbol-sala, patinaje, iniciación deportiva.

La lista puede completarse algo más: balonmano, badmington, campeonatos de baloncesto, juegos tradicionales, gimnasia acuática, maratón, cicloturismo, torneos de deporte colectivo, iniciación a la montaña, cursillos de escalada, jornadas de montañismo, descenso barrancos, natación (incluidos bebés, niños y tercera edad), kárate, petanca, BTT, campus de fútbol, liga de fútbol, pesca, carreras pedestres, rocódromo.

Estas son las actividades normales, *cotidianas*, de los servicios comarcales. Sin embargo, pueden destacarse un buen número de iniciativas, indicativas del dinamismo que muestra actualmente el área y de la implicación de sus profesionales y responsables políticos. Como ejemplos, se destacan las siguientes:

- Mes del deporte
- Promoción de las actividades a través de las radios comarcales y municipales
- Programación deportiva integral para la infancia: Escuela Deportiva de Psicomotricidad, con actividades educativas en la práctica deportiva desde los tres años; a partir de los seis 6 años, Escuela de Polideporte, para comenzar, a partir de los 10 años, con deportes específicos federados vinculados a los juegos escolares de Aragón.
- Creación de un Plan de Asociaciones Deportivas
- Plan comarcal de instalaciones deportivas
- Unificación de las marcha senderistas para organizarse a nivel comarcal
- Creación de equipos de fútbol y de patinaje comarcales
- Creación de ligas entre las comarcas cercanas
- Evaluación del grado de satisfacción de los alumnos con las actividades y con relación a los monitores

### 5.3 Personal y presupuestos

El Área de Deportes es la segunda área en importancia por número de trabajadores, tras Acción Social (en 2005 el personal del área representaba el 12,9% del total) y la cuarta en cuanto a presupuesto se refiere, tras Acción

Social, Residuos y Turismo, con el 6,1% del presupuesto total de las 32 comarcas.

Un total de 203 trabajadores componían la plantilla de Deportes en 2005, personal que ha ido creciendo sin parar en los últimos cuatro años. Si en 2002 solamente había 10 empleados en el área dependientes de las Comarcas, en el 2003 ya habían pasado a 100 y en 2004, a 165. Si no tenemos en cuenta el primer año, que es poco representativo ya que en la mayoría de las comarcas no funcionaban las competencias transferencias, el personal de Deportes se ha duplicado en el periodo 2003-2005.

El peso del personal del área (12,9%) es sensiblemente menor que el del presupuesto (5,3%). Esto es así, porque hay que tener en cuenta que la mayoría de los empleados son monitores deportivos en muchos casos contratados con carácter temporal para actividades determinadas (piénsese por ejemplo en las piscinas). Sin embargo, el área presenta un porcentaje de técnicos, con dedicación plena, que es del 11,1% con respecto al total de técnicos de todas las comarcas, siendo la segunda área en cuanto a número de técnicos específicos de área, tras Acción Social. Aunque su peso relativo ha disminuido ligeramente (los técnicos del Área de Deportes en 2003 representaban el 13,8%), esto no se debe a un estancamiento del área sino al crecimiento en cuanto a técnicos en otras áreas que estaban, en principio, menos desarrolladas.

Prácticamente la quinta parte del personal son técnicos (18,75). La gran mayoría (la categoría «Otros») son monitores deportivos.

#### **Personal del Área de Deportes. Comarcas de Aragón. 2002-2005**

	2002	2003	2004	2005
Técnicos	4	22	34	38
Trabajadores administrativos	1	9	1	2
Otros	5	69	130	163
Total personal Deportes	10	100	165	203
Evolución personal (Índice 100 = 2002)	100	1.000	1.650	2.030
Evolución técnicos (Índice 100 = 2002)	100	550	850	950
% sobre total personal Área 32 comarcas	4,8	11,3	12,3	12,9
% sobre total técnicos Área 32 comarcas	12,9	13,8	12,5	11,1

Fuente: Dirección General de Administración Local. Servicio de Política Territorial. Elaboración propia.

En cuanto al presupuesto ejecutado en el Área de Deportes, en 2005 ascendió a un total de 6,34 millones de euros, lo que representa el 5,3% de

### Presupuestos ejecutados en el Área de Deportes. Comarcas de Aragón. 2003-2005

	2003	2004	2005
	Miles	Miles	Miles
	de €	de €	de €
Deportes	3.854,1	4.768,7	6.340,8
Evolución (Índice 100 = 2003)	100,0	123,7	164,5
% sobre total presupuestos 32 Comarcas	5,0	5,0	5,3

Fuente: Dirección General de Administración Local. Servicio de Política Territorial. Elaboración propia.

los presupuestos de las 32 comarcas analizadas. El incremento experimentado en los tres últimos años ha sido del 64,5%, por encima de la media del crecimiento del conjunto de presupuestos (que ha sido del 55,3% en el mismo periodo de 2003-2005).

## 5.4 Equipamientos

### Equipamientos deportivos. Comarcas de Aragón. 2005 / 1

	Campos fútbol	Frontones	Pabellones	Salas cubiertas multiuso	Pistas baloncesto	Pistas atletismo	Pistas polideportivas
La Jacetania	10	12	1	11	-	-	31
Alto Gállego	4	8	2	19	-	1	24
Sobrarbe	18	13	2	12	9	-	2
La Ribagorza	8	13	6	5	-	1	32
Cinco Villas	19	31	4	26	-	2	75
Hoya de Huesca/Plana de Uesca	25	14	10	36	-	2	77
Somontano de Barbastro	11	18	3	11	-	2	47
Cinca Medio	14	1	3	8	-	1	33
La Litera/La Llitera	12	1	2	11	-	2	34
Los Monegros	22	11	4	18	-	2	67
Bajo Cinca/Baix Cinca	11	0	8	18	3	1	33

**Equipamientos deportivos. Comarcas de Aragón. 2005 / 1 (continuación)**

	Campos fútbol	Frontones	Pabellones	Salas cubiertas multiuso	Pistas baloncesto	Pistas atletismo	Pistas polideportivas
Tarazona y El Moncayo	6	18	1	14	-	-	25
Campo de Borja	8	15	3	7	-	-	35
Aranda	6	5	2	4	-	-	14
Ribera Alta del Ebro	12	10	3	22	-	1	42
Valdejalón	5	9	3	14	-	2	44
Ribera Baja del Ebro	6	9	5	8	-	-	22
Bajo Aragón-Caspe/ Baix Aragó-Casp	6	4	6	13	-	1	26
Comunidad de Calatayud	22	51	7	40	-	3	75
Campo de Cariñena	4	10	6	6	1	-	20
Campo de Belchite	1	6	2	3	-	-	16
Bajo Martín	5	6	7	5	-	-	18
Campo de Daroca	7	19	15	42	-	-	13
Jiloca	3	23	4	24	-	-	27
Cuencas Mineras	5	10	5	15	-	-	25
Andorra-Sierra de Arcos	2	9	5	5	-	1	15
Bajo Aragón	6	9	9	21	-	7	48
Comunidad de Teruel	9	45	5	19	1	-	86
Maestrazgo	2	14	2	10	-	-	17
Sierra de Albarracín	4	18	2	3	-	-	15
Gúdar-Javalambre	2	21	4	6	-	-	28
Matarraña/Matarranya	3	7	2	3	-	-	23
<b>Total Comarcas Aragón</b>	<b>278</b>	<b>440</b>	<b>143</b>	<b>459</b>	<b>14</b>	<b>29</b>	<b>1.089</b>

Fuente: Dirección General de Administración Local. Servicio de Política Territorial. Elaboración propia.

### Equipamientos deportivos. Comarcas de Aragón. 2005 / 2

	Piscinas cubiertas	Piscinas deportivas	Piscinas pequeñas	Piscinas recreativas	Pistas tenis
La Jacetania	–	9	13	3	11
Alto Gállego	2	2	6	7	6
Sobrarbe	–	8	7	1	9
La Ribagorza	–	18	16	9	20
Cinco Villas	2	16	37	26	13
Hoya de Huesca/Plana de Uesca	2	27	22	5	18
Somontano de Barbastro	2	24	24	3	10
Cinca Medio	2	8	8	1	11
La Litera/La Llitera	–	16	14	2	2
Los Monegros	–	25	25	4	7
Bajo Cinca/Baix Cinca	2	13	0	9	8
Tarazona y El Moncayo	1	1	12	14	4
Campo de Borja	1	7	15	7	8
Aranda	–	4	11	3	1
Ribera Alta del Ebro	–	9	11	3	4
Valdejalón	–	11	10	1	2
Ribera Baja del Ebro	–	6	7	2	3
Bajo Aragón-Caspe/Baix Aragón-Casp	1	6	9	1	3
Comunidad de Calatayud	1	22	30	8	6
Campo de Cariñena	–	10	13	2	3
Campo de Belchite	–	3	7	7	–
Bajo Martín	–	1	5	9	–
Campo de Daroca	1	2	10	12	2
Jiloca	–	4	12	7	4
Cuencas Mineras	2	6	11	5	1
Andorra-Sierra de Arcos	1	4	6	10	3
Bajo Aragón	2	4	21	10	5
Comunidad de Teruel	2	11	11	7	10
Maestrazgo	–	3	4	4	1
Sierra de Albarracín	–	2	3	1	–
Gúdar-Javalambre	–	6	12	9	1
Matarraña/Matarranya	–	11	15	4	–
<b>Total Comarcas Aragón</b>	<b>24</b>	<b>299</b>	<b>407</b>	<b>196</b>	<b>176</b>

Fuente: Dirección General de Administración Local. Servicio de Política Territorial. Elaboración propia.

El resumen de los equipamientos en el conjunto del Área de Deportes y su evolución 2004-2005 se ofrece en el cuadro siguiente:

<b>Equipamientos del Área de Deportes. Comarcas de Aragón. 2004-2005</b>		
	2004	2005
Campos de Fútbol	291	278
Frontones	451	440
Pabellones	112	143
Salas Cubiertas / Multiuso	437	459
Pistas de Tenis	168	176
Pistas de Baloncesto	14	14
Pistas de Atletismo	29	29
Pistas Polideportivas	1.076	1.089
Piscinas	–	–
Cubiertas	18	24
Deportivas	294	299
Pequeñas	376	407
Recreativas	174	196

Fuente: Dirección General de Administración Local. Servicio de Política Territorial. Elaboración propia.

Todas las comarcas poseen, al menos, un campo de fútbol, igual que frontones, equipamiento del que disponen todas salvo una. Asimismo, todas las comarcas poseen al menos pabellón y salas cubiertas o multiusos.

Todas las comarcas poseen pistas polideportivas, y todas, excepto una, disponen de pistas de tenis, 14 disponen de pistas de baloncesto, 15 de pistas de atletismo.

En cuanto a piscinas, 15 comarcas poseen al menos una piscina climatizada y todas disponen de piscina deportiva y de piscina recreativa.

## **5.5 Situación actual y perspectivas**

### **5.5.1 Los resultados del proceso de transferencias**

Lo que se ha logrado con el proceso de transferencias en un área con cerca de veinte años de historia es su consolidación, tanto desde el punto de vista de la programación de actividades como de la estructura de gestión, y su extensión a todo el territorio regional. El resultado ha sido un área bien organizada y que funciona bien. El área, en definitiva, se ha profesionalizado definitivamente y se encuentra en plena evolución y crecimiento. «*Tenemos una estructura de funcionamiento más efectiva, con más dinero y más controlado, y con más actividades programadas y eva-*

*luadas*». Un ejemplo de esta situación alcanzada es el hecho de que en alguna comarca se haya encargado un estudio externo sobre el funcionamiento del área para acometer una sólida reestructuración y consolidación del servicio.

La base para ello la ha proporcionado la mayor autonomía que permite la comarca, tanto la autonomía económica, que permite poder decidir cuánto y en qué se gasta, como la de programación, en cuanto que existe libertad en la toma de decisiones.

La profesionalización se debe, por un lado, a la puesta al frente de técnicos responsables coordinadores del área y al gran impulso en la contratación de monitores deportivos, con una alta valoración de su labor por parte de la gran mayoría de las comarcas. El personal ha aumentado y es la clave de la profesionalización. Solamente en cuatro comarcas el técnico responsable es compartido por otras áreas.

Con ello se ha conseguido, en primer lugar, dar cobertura a todos los municipios, por pequeños que sean y aislados que se encuentren. En muchas ocasiones, con un grupo de cuatro o cinco personas como usuarios potenciales ya se realiza alguna actividad deportiva.

Esto no hubiera sido posible sin una visión conjunta de comarca a la hora de realizar la programación. La ampliación de actividades en número, en variedad y en colectivos a los que se dirigen es otro de los logros de las transferencias, y eso se ha llevado a cabo en todas las comarcas. Bien se ha ampliado la programación, bien se ha creado un nuevo programa de actividades. Esto ha obligado a ponerse de acuerdo las estructuras de gestión anteriores, a unificar criterios, a decidir el modelo de gestión que había que asumir a partir de las transferencias, paso imprescindible para ofrecer el actual servicio.

La mejora de la oferta ha generado una generalizada mejora de la participación ciudadana en las actividades deportivas. La respuesta de la población ha sido muy positiva. Hay mayor participación por un mayor número de colectivos, más inscripciones y una mejor valoración de lo ofrecido. Se aprecia una sustancial mayor implicación y colaboración por parte de los usuarios y de las asociaciones.

Además de la ampliación de la oferta y del aumento de la participación ciudadana, lo que más valoran los técnicos de lo conseguido es la mejora de la gestión, y eso tanto desde el punto de vista organizativo como económico o laboral. Aumento del presupuesto, aumento de las inversiones, mejora de las infraestructuras e instalaciones, mejora en la distribución de los fondos, agilización de los trámites administrativos, mejora de las condiciones de contratación y de las condiciones laborales, mejora, en definitiva, de la organización y de la estructura del área, son las cuestiones que los

propios técnicos manifiestan como avances más importantes de todo este proceso comarcalizador.

Los técnicos valoran de manera muy positiva, asimismo, el apoyo que tienen de parte de la comarca, de sus instancias políticas y decisorias, sin cuyo respaldo no podían haber avanzado con tanta celeridad. Así lo manifiestan explícitamente al menos catorce comarcas. «*Hay fluidez y comunicación*», «*se ha aprendido a tratar con ellos y a entenderse*». Los políticos confían en sus técnicos, están satisfechos con ellos y los dejan trabajar: «*Se ha aprendido mucho y es muy positivo dar servicio a todos los pueblos sin presión política*».

En definitiva, el principal resultado del proceso de transferencias ha sido dar un buen servicio al ciudadano, cualquiera que sea su lugar de residencia, su edad, sexo o condición física.

### 5.5.2 Los aprendizajes

Desde el punto de vista de los técnicos comarcales, este proceso de transferencias de las competencias deportivas ha sido un proceso de aprendizaje continuo. Pueden resumirse las ideas expresadas en este sentido:

- a) Conocer la realidad, la demanda;
- b) Ampliar y mejorar la oferta;
- c) Trabajar sobre la totalidad de los municipios de la comarca;
- d) Unificar criterios de actuación;
- e) Autogestionarse;
- f) Conocer las tareas administrativas;
- g) Lograr un mayor acercamiento a los políticos.

En nueve comarcas, sin embargo, los técnicos no han avanzado ningún aspecto concreto en cuanto a aprendizajes adquiridos se refiere. No porque no lo hayan tenido, sino porque han puesto el acento en que «*ya se funcionaba más o menos así*» con los antiguos servicios, por lo que los cambios han sido pocos, o poco sustanciales, y por lo tanto los aprendizajes también. Se trata, por lo general, de comarcas a las que las transferencias les ha supuesto menos cambios, por las características del territorio o de las antiguas estructuras.

Lo primero que avanzan los técnicos consultados de cada comarca es que el aprendizaje mayor ha sido conocer de cerca la demanda de la población y de sus colectivos específicos de una forma concreta y cercana.

Sólo a partir de este conocimiento de la realidad se ha podido mejorar la oferta con una mayor adecuación a la demanda. La tarea de programación de las actividades deportivas con la vista puesta en la totalidad de la comarca y de sus municipios ha sido un gran paso adelante: «*La incorporación de*

*todos los municipios de la comarca ha supuesto un gran aprendizaje*». Ello ha obligado a pensar en todos los municipios sin excepción, priorizando a menudo los más pequeños. Una oferta y una gestión mucho más concreta y cercana.

Para una parte importante de técnicos lo que más valoran como aprendizaje es la necesidad que ha habido de unificar criterios de acción y de gestión y metodologías de trabajo. *«El principal aprendizaje se deriva del esfuerzo realizado para unificar criterios de funcionamiento a través del ente comarcal»*, lo que ha obligado a ponerse de acuerdo y a aprender a trabajar en equipo en función de unos objetivos precisos.

Tener que establecer una programación comarcal a partir del conocimiento de la demanda concreta, tener que unificar criterios y ponerse de acuerdo para llevarla a cabo, con libertad de decisión supone un aprendizaje de la autogestión. Ahora la comarca es la competente y responsable. *«Aprender a autogestionarse ha constituido el principal aprendizaje»*.

En algunas comarcas, los técnicos han aprendido las tareas administrativas que conllevan las actividades programadas, ya que en ocasiones deben cubrir estas tareas al no tener suficiente respaldo en este campo. También constituye un nuevo aprendizaje el acercamiento que ha supuesto el proceso de comarcalización entre técnicos y políticos. La facilidad de acceso se valora muy positivamente.

Uno de los descubrimientos de gran interés por parte de los técnicos es la importancia del deporte en el mundo rural, como elemento de calidad de vida y de convivencia. En palabras de un técnico: *«La actividad física, el deporte, constituye un elemento de cohesión, convivencia y aviva la idea de comarca en un territorio rural disperso y con poca población»*. De manera muy similar se expresaba otro: *«Se ha aprendido que llevar el deporte al mundo rural aumenta su calidad de vida y fomenta sus relaciones sociales»*.

### 5.5.3 Las dificultades

Las dificultades expresadas por los técnicos hacen referencia a una serie de cuestiones tanto pasadas como actuales y que indican aquellos aspectos que no se hicieron bien y en los que no debería volverse a caer, y los fallos de funcionamiento o de otro carácter que son apreciados como dificultades actuales y que nos indican sobre lo que habría que trabajar para subsanarlo.

En cinco comarcas no se ha apreciado ninguna dificultad o problema ni en la gestión diaria ni en la evolución del servicio. En el resto, las dificultades manifestadas se refieren principalmente:

- a) al proceso mismo de transferencias;
- b) a las dificultades de coordinación;
- c) a los trámites administrativos;
- d) a dificultades achacables a la DGA;
- e) a problemas de carácter territorial.

En primer lugar, y en cuanto al proceso de transferencias, una comarca achaca las mayores dificultades a que fue un proceso muy lento, tanto por falta de personal como de infraestructuras; en otras seis comarcas las dificultades encontradas en el proceso se refieren a la situación de desorientación y desconocimiento creada, achacada en este caso a la falta de información y formación adecuada, y a la falta de orientación y asesoramiento.

En cuatro comarcas tuvieron las mayores dificultades a la hora de unificar criterios, en la falta de coordinación. Dificultades a la hora de aunar estilos de funcionamiento y criterios de trabajo, problemas de coordinación entre los servicios existentes anteriormente y con algunos municipios de gestión autónoma.

En otras comarcas, un total de cinco, han encontrado dificultades en los trámites administrativos. Bien porque valoran que son muy largos o porque hay una carga importante de tareas administrativas que a veces recae sobre el técnico; en alguna ocasión el problema lo constituye la lenta toma de decisiones por parte de las comisiones, que ralentiza la organización y la planificación.

Hay también técnicos comarcales que ven dificultades actuales provenientes, en su opinión, de las estructuras en esta área del Gobierno de Aragón; se refieren a la falta de comunicación con los técnicos de la DGA, a la falta de control y seguimiento que anteriormente llevaba a cabo, a la falta de apoyo y asesoramiento a los técnicos y a la necesidad de formación técnica específica.

El resto de dificultades son más puntuales. En dos comarcas se pone el acento en las dificultades y distancias territoriales, que hacen difíciles y costosos los traslados. En otras dos comarcas el problema lo encuentran en las dificultades relacionadas con los monitores, bien para su contratación, debido a que hay bastante rotación, bien para su formación. Finalmente, solamente en una comarca tienen dificultades en una acogida adecuada por parte de los usuarios a la hora de innovar y programar actividades nuevas.

#### 5.5.4 Las perspectivas: seguir mejorando el servicio

Las perspectivas de futuro que se plantean en el Área de Deportes sus responsables es exactamente dar un mejor servicio, ampliar y mejorar tanto la programación de actividades, la participación ciudadana y los recursos humanos como las infraestructuras y equipamientos.

En efecto, la primera preocupación de futuro, la primera respuesta y la más numerosa, es ampliar la oferta que se proporciona: ofrecer actividades más variadas, introducir nuevos deportes, aumentar el número de actividades, realizar un mejor programa para el futuro, diversificar las actividades, realizar más campeonatos, mejorar los servicios, impulsar propuestas, son diferentes respuestas con un mismo contenido. En algunos casos se concreta mucho más: mejorar y agilizar la programación de los juegos escolares, haciéndolos más participativos, actividades específicas para jóvenes entre los 14 y los 20 años (una franja de edad que falta por dinamizar), ofertar programación a la población escolar, promover la educación deportiva para la población, incluso un programa de ocio para los trabajadores, promover actividades para atraer a los hombres adultos y a los jóvenes para que participen, programación especial para la tercera edad, etc. En dos comarcas se hace explícita la conveniencia de apoyar y potenciar a los deportistas más o menos de elite que despuntan en la comarca. Otros, finalmente, hacen referencia a impulsar con más fuerza las actividades a nivel específicamente comarcal: necesidad de una planificación a un nivel mayor, de trabajar más actividades conjuntas, creación de un calendario comarcal.

En segundo lugar, y muy relacionado con lo anterior, las comarcas se refieren a conseguir una mayor participación, tanto de la población, como, y esto es importante, de las asociaciones y del voluntariado. Se quiere llegar a todas las edades, motivar a toda la población, haciendo referencias muy explícitas a aumentar la participación femenina y la necesidad de incorporar la educación al deporte, promover la participación y la motivación de las personas mayores. Además de conseguir aumentar la participación de la población en general, se pretende también potenciar el asociacionismo y el voluntariado, mejorando asimismo la actualización del registro de asociaciones.

Para conseguir esto, en casi una tercera parte de las comarcas, se insiste en la necesidad de consolidar el personal existente y poder contar con más personal para conseguir los objetivos de mejora. En cuatro casos la referencia específica es a personal de carácter administrativo, y en el resto a monitores deportivos para la realización de las actividades. En el apartado de personal no solamente se hace referencia a la necesidad de más trabajadores; se insiste en la necesidad de formación adecuada, especialmente formación técnica y médica de los monitores.

Después de la ampliación de la oferta, potenciar la participación de la gente y la mejora de los recursos humanos, las perspectivas a corto plazo se dirigen a mejorar las infraestructuras y los equipamientos. Conseguir más presupuesto para mejorar o aumentar las instalaciones, bien porque se

considera que hay una falta de adecuación de la infraestructura existente, bien porque las pequeñas reformas se consideran insuficientes. En nueve comarcas se hacen explícitos estos deseos de mejora de los equipamientos.

En otras comarcas, la perspectiva deseada a corto plazo es conseguir mejorar el funcionamiento, definir mejor el modelo comarcal, con una mayor fluidez y coordinación de las actividades y mejorando las relaciones con los municipios que tienen gestión autónoma.

Relacionado con lo anterior, en algunas comarcas se hace referencia a la necesidad de hacer planes de instalaciones deportivas, redactar reglamentos de servicio o hacer censo de instalaciones.



## 6. Juventud

### 6.1 El ámbito comarcal de las competencias en Juventud

*«La constitución de las comarcas ha supuesto una modificación radical de la distribución de competencias en políticas de juventud. Prácticamente se ha puesto en marcha al mismo tiempo las comarcas y el Instituto Aragonés de la Juventud. Esto, aunque en algunos casos cree inseguridad, desfases y sensación de ruptura, puede ser una oportunidad de oro para construir una política de juventud aragonesa basada en nuevas formas de entender estas políticas y en nuevas estructuras organizativas y equipos humanos. Será también una oportunidad para localidades pequeñas con escasos recursos que ahora pueden poner al alcance de sus jóvenes servicios de calidad».*

Así refleja el “Plan Juventud 2005-2008” del Instituto Aragonés de la Juventud, la realidad surgida tras el proceso comarcalizador y la creación de esta nueva administración local. En ausencia de una Ley de Juventud<sup>37</sup> en nuestra Comunidad Autónoma, las actuaciones de esta materia están orientadas por el Instituto Aragonés de la Juventud que se crea por la Ley 19/2001, de 4 de diciembre, del Instituto Aragonés de la Juventud, y se le encarga el mandato de desarrollar y ejecutar las líneas de actuación del Gobierno de Aragón en esta materia. Como directrices inspiradoras de lo

---

37. No obstante, hay un borrador de Ley de Juventud para la Comunidad Autónoma de Aragón que, en la versión actual a la que hemos tenido acceso, dedica el Capítulo III a la organización territorial de los distintos aspectos que contempla la Ley. Es notoria la importancia que se atribuye a la Comarca y su administración. En cierta manera es como la clave de bóveda sobre la que se apoyará territorialmente el cumplimiento de los preceptos que la Ley establece. En el mismo proyecto de ley se reconoce, a la hora de enumerar las competencias que deberán ser ejercidas por las comarcas las que se contienen en el Decreto 4/2005 de modificación de los decretos de transferencia de funciones a las comarcas. El articulado propuesto en el borrador de la ley recoge aproximadamente las mismas competencias ya atribuidas a las comarcas pero con una redacción que, en la intención de quienes han preparado el borrador, trata de clarificar y precisar los enunciados del Decreto 4/2005.

que deben ser estas acciones, el legislador encarga al Instituto la promoción “*de la participación libre y eficaz de los jóvenes en el desarrollo político, social, económico y cultural*”. Entre los fines a los que el Instituto Aragonés de la Juventud debe atender con sus actuaciones, aparte de ser instrumento de la política hacia los jóvenes de la Comunidad Autónoma, encontramos los siguientes: favorecer la autonomía personal y la inserción social de la juventud; contribuir a la superación de las desigualdades sociales, desarrollando valores basados en el respeto a la diferencia y en la lucha contra posturas racistas y sexistas, e integrando a los jóvenes inmigrantes; la mejora de la calidad de vida a través de políticas activas de fomento del empleo y de acceso a una vivienda digna; el aprovechamiento óptimo de los recursos públicos destinados a la juventud y, desde el punto de vista que nos interesará particularmente, para analizar el papel que juegan las comarcas en esta política sectorial, “la coordinación de las actividades de las instituciones públicas y privadas en la materia”. Posteriormente, el Decreto 323/2002 de 22 de octubre, del Gobierno de Aragón, de aprobación de los Estatutos del Instituto Aragonés de la Juventud, regula el ámbito de actuación del Instituto y concreta los campos de actuación del mismo y sus procedimientos. Por la incidencia en el tema que nos ocupa es importante constatar el papel que se atribuye a la administración comarcal en relación con el funcionamiento territorial del propio Instituto.

Con carácter general, el enfoque de la Administración pública aragonesa hacia las políticas en materia de juventud, de acuerdo a los enunciados y declaraciones que pueden encontrarse en las diferentes disposiciones legales que regulan esta materia, se orienta primordialmente hacia la prestación de una serie de servicios basados en las necesidades de este colectivo; servicios que abarcan desde la puesta en marcha de mecanismos que faciliten el acceso de los jóvenes al mercado laboral, a una vivienda digna o a la formación continua hasta la creación de equipamientos, el fomento del asociacionismo juvenil o la gestión de albergues, residencias o campamentos juveniles.

Como puede comprobarse, las competencias en el área de juventud presentan una notable disparidad de actuaciones, tan amplia y heterogénea, que hace que la gestión asociada a estos fines sea enormemente compleja.

Esta amplitud y variedad de competencias, la exigencia de una gestión dinámica y ágil, sumado a la relativa novedad de la materia en la agenda política aragonesa, y la falta de precedentes en la Comunidad de planteamientos integrales hacia la juventud, llevó al Instituto de la Juventud a elaborar un Plan de acción que, en el horizonte 2005-2008, fuera integrando las competencias existentes en todos los departamentos cuyo objetivo es la juventud o mantienen una estrecha vinculación con ella en alguna de sus dimensiones. El Plan trata también de articular las experiencias que, aun-

que atomizadas y dispersas, venían desarrollándose desde bastante tiempo atrás, al amparo del Consejo Aragonés de la Juventud cuya fecha de fundación se remonta a 1985 (Ley 2/1985 de 28 de marzo, del Consejo de la Juventud de Aragón).

Si traemos a colación el Plan de Juventud, al margen de su valor intrínseco en cuanto programa de trabajo de este sector, es por la importante imbricación que se establece entre esta política sectorial y especializada y el territorio en el que ha de llevarse a cabo y concretarse sus objetivos. En ese sentido, la comarca aparece como el espacio privilegiado desde el que se quiere poner en marcha las políticas diseñadas para la juventud aragonesa.

Curiosamente, tanto las políticas de juventud, y el Instituto Aragonés de la Juventud (IAJ) como su principal exponente, como la administración comarcal, comparten “una falta de historia” en sus respectivas competencias. El Instituto Aragonés de la Juventud y las comarcas comparten fechas de creación muy cercanas; ambas institucionalidades tienen tras de sí un recorrido que si en cierto modo es suficiente para hacer un primer balance y obtener en retrospectiva una justa apreciación del camino recorrido y los logros acumulados, es, absolutamente insuficiente para sacar conclusiones sobre la validez del proceso general. A lo sumo, debe servir para corregir las oscilaciones y pequeñas derivas que hayan podido producirse y enmendar con oportunidad y eficiencia aquellas desviaciones o recorridos que se visualizan ineficaces. Que se considere la comarca como espacio idóneo y como administración local de nivel adecuado para articular las políticas de juventud en el territorio aragonés no es tan solo por razones de proximidad generacional y oportunidad política<sup>38</sup>; pensamos que existen razones de

---

38. Con la analogía a la proximidad generacional queremos llamar la atención sobre el hecho de que en el tiempo en el que se gesta la creación del Instituto Aragonés de la Juventud el debate político sobre las comarcas tenía también una notoria relevancia política. Uno de los elementos en aquellas discusiones era la cuestión de ir acomodando la estructura sectorial de la administración aragonesa a la nueva ordenación territorial emergente y que la administración comarcal reflejaba. Con toda probabilidad esa cercanía en los procesos de concepción, preparación y promulgación de la ley de creación del IAJ se haría eco de la importancia de contar con la estructura comarcal. Paulatinamente, la nueva división de la administración local que encarnan las comarcas se ha generalizado y toda nueva legislación, la contempla si es procedente para los contenidos de la materia normada. Por lo que respecta a la oportunidad política, los redactores del Plan Juventud 2005-2008 parecen ser conscientes de la “ventana de oportunidades” que se les abre a través de la administración comarcal para impulsar el logro de sus propias metas. Una administración en proceso de formación es más susceptible de aceptar la introducción de novedades y facilitar el impulso a propuestas innovadoras que cuando está consolidada y el tiempo ha hecho cristalizar procesos, formas asumibles de hacer las cosas..., en definitiva una determinada cultura organizacional. Es también muy posible que los referentes y modelos

tipo funcional asociadas a la distribución de la población joven en el territorio aragonés.

En el Decreto 4/2005, de 11 de enero<sup>39</sup>, quedan establecidas las competencias que en materia de juventud pueden ejercer las comarcas. En el cuadro adjunto se expone la distribución de las competencias entre la Comunidad Autónoma y las comarcas a tenor de lo que señala el Decreto de referencia.

### **Competencias de la Administración de la Comunidad Autónoma**

---

- La planificación de políticas en esta materia atribuidas al Instituto Aragonés de la Juventud, sin perjuicio de la colaboración con la Administración Comarcal.
  - La gestión, creación y mantenimiento de los Albergues, residencias, campamentos e instalaciones de juventud del Gobierno de Aragón.
  - Inscripción y mantenimiento del Censo de Asociaciones Juveniles del Instituto Aragonés de la Juventud.
  - Las funciones y servicios que se desarrollen a través del Sistema Aragonés de Información Joven.
  - Autorización de apertura de instalaciones, inscripción en el Registro, inspección de condiciones de funcionamiento y revocación del reconocimiento oficial de los Servicios de Información Juvenil.
  - El reconocimiento e inscripción de las Escuelas de Animadores de Tiempo Libre, la revocación del reconocimiento oficial, la inspección de las prácticas de los cursos de Director de Escuela de animadores de tiempo Libre, establecimiento de programas mínimo oficiales, la concesión de diplomas y la convalidación de diplomas de Director para jefes de campamento titulados por escuelas reconocidas oficialmente.
  - La promoción y expedición del carnet joven.
  - Inspección e imposición de sanciones por incumplimiento de la normativa reguladora de actividades juveniles de tiempo libre.
  - Todas las demás competencias en materia de juventud no asumidas por las comarcas.
- 

en los que puedan inspirarse el proceso de creación de la administración comarcal no contemplen espacio suficiente para las políticas de juventud. Para los gestores de las políticas de juventud, desde la lógica de impulsar y consolidar políticamente en la “agenda dura” su propio mandato, resulta estratégico contar con la flexibilidad y apertura que puede ofrecer una administración en construcción, permeable, por tanto, a la introducción de asuntos novedosos en la agenda que también resultan funcionales a su propio proceso de consolidación.

39. DECRETO 4 /2005, de 11 de enero, del Gobierno de Aragón, por el que se modifican los Decretos del Gobierno de Aragón de transferencia de funciones y traspaso de servicios de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón a la Comarcas.

## **Competencias de las Comarcas**

---

- En relación con el fomento del asociacionismo juvenil de la Comarca:
  - Apoyar los intereses de los jóvenes de la Comarca, prestando los servicios necesarios y requeridos.
  - La cooperación con organizaciones y entidades para el desarrollo de programas de fomento del voluntariado.
  - La promoción y organización de actividades de animación, artísticas y socioculturales dirigidas a la juventud.
  - La Comarca comunicará al Instituto Aragonés de la Juventud aquellos actos inscribibles y datos asociados necesarios para el mantenimiento y actualización del Censo de Asociaciones Juveniles del Instituto Aragonés de la Juventud. A su vez el Instituto Aragonés de la Juventud comunicará a la Comarca y al interesado del número censal que corresponda.
  - Coordinar con entidades públicas o privadas titulares de residencias, albergues y campamentos juveniles el uso de los servicios, a través de los instrumentos que posibilita la legislación en materia de Régimen Local y la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
  - Autorizar la constitución del Consejo Comarcal de la Juventud como órgano de relación en temas de juventud.
  - Colaborar con el Instituto Aragonés de la Juventud en los programas de intercambio de colectivos juveniles.
  - La promoción y concertación de campos de trabajo de recuperación del Patrimonio, tareas medioambientales, sociales etc.
  - El establecimiento, si lo considera de interés, de Puntos de Información Joven de la Comarca dentro del Sistema Aragonés de Información Joven.
- 

### **6.2 Actuaciones y servicios**

Las actuaciones fundamentales que tienen encomendadas las comarcas en esta materia se refieren, básicamente, a los tres ámbitos siguientes: la promoción del asociacionismo juvenil, la facilitación de información y el impulso y animación de la participación de los jóvenes. Dentro de estas categorías, el Decreto de transferencias a las comarcas concreta sus campos de acción en torno a 10 funciones o servicios sumamente específicos. La encuesta realizada en cada una de las comarcas se orientó, primordialmente, a la obtención de los datos relativos a este mandato competencial de modo que se pudiera ofrecer una descripción adecuada del desenvolvimiento de esta competencia durante el periodo transcurrido desde el arranque de la administración comarcal.

En todas las acciones, como pone de relieve la tabla adjunta, la tendencia general ha sido de crecimiento ininterrumpido y constante. Destacamos por el orden de sus magnitudes, y la importancia de las intervenciones, los

siguientes aspectos. En primer lugar, el crecimiento del número de las asociaciones juveniles existentes en las comarcas. Se ha pasado de 64 asociaciones en el año 2002 a las 164 de 2005. El incremento más significativo se da en el paso del año 2004 al 2005. Es decir, justo cuando la mayor parte de comarcas, incluso dentro de la precariedad con la que se ejerce esta competencia, han terminado la fase más urgente de creación de la administración comarcal.

El segundo elemento que destacamos es el espectacular incremento tanto en el número de actividades organizadas para los jóvenes como el número de asistentes a las actividades programadas. La dirección de los datos indica que existe un público muy receptivo a las propuestas que se le plantean, lo cual estaría reflejando el dinamismo de la juventud comarcal, a menudo identificada sin más como juventud rural, y en claro contraste con la imagen de inmovilidad y quietismo que se difunde como la característica más notoria de los pueblos de Aragón. Este espectacular incremento de participantes en las actividades organizadas por los responsables comarcales de juventud vendría a corroborar el aserto de que la oferta crea su propia demanda. Posiblemente, si la juventud rural aragonesa ha estado quieta es porque no han existido oportunidades ni convocatorias ni una oferta de actividades que la atraiga. Este aspecto enlazaría con un último punto que queremos destacar: el crecimiento de las consultas dirigidas a los puntos de información, lo que viene a reforzar la misma idea. Si a la juventud aragonesa de las comarcas y áreas rurales se le ofrecen oportunidades no las desaprovecha y es capaz de percibir y beneficiarse de las ventajas de estar conectada a los flujos de información de la corriente principal. También es verdad que las afirmaciones anteriores valen únicamente como indicadores de tendencia. Los números absolutos<sup>40</sup> que hemos obtenido en la encuesta, sobre usuarios y participantes en estas actividades y servicios, son una fracción mínima de la población joven de las comarcas. Los datos recabados indican que hay cosas que han empezado a cambiar, pero se está bastante lejos todavía de asegurar que una porción significativa de la juventud rural aragonesa participa. Posiblemente habrá que aumentar la oferta durante bastante tiempo y seguir invirtiendo para dinamizar la participación juvenil y asegurar que la información siga fluyendo.

---

40. En muchas de las cifras que se nos dieron en este capítulo, relativas al número de participantes y usuarios de los servicios, tal como nos advirtieron nuestros informantes, los datos son escasamente fiables; posiblemente se contabilicen menos participantes de los que realmente asisten o usan ciertos servicios. La explicación es que no existen registros ni protocolos para el registro de asistentes y participantes y no siempre ni en todos los lugares que organizan actividades se contabiliza la participación. Por tanto, los datos numéricos que se aportan son de registros incompletos y en muchos casos esos mismos registros son estimaciones recogidas a posteriori.

En otro orden de cosas, llama la atención el escaso número de comarcas en las que se ha constituido el Consejo Comarcal de la Juventud (5 comarcas en 2005; y dos en 2004). Igualmente, el escaso número de actos inscribibles que se han registrado para dar cuenta al Instituto Aragonés de la Juventud.

Finalmente, y por lo que respecta al empleo de infraestructuras, organización y participación de jóvenes en campos de trabajo destaca el lento pero sostenido aumento en las actividades registradas en estos temas. En la medida en la que este tipo de actividades va en aumento puede establecerse una asociación con el grado de consolidación administrativa de esta área dentro de la organización comarcal por la misma naturaleza de la prestación del servicio: permanencia en el lugar, conocimiento y movilización de los recursos, capacidad administrativa, presupuesto, etc. Las cifras disponibles indican la lenta pero progresiva consolidación, sobre todo entre 2004-2005, de este tipo de actividades. Destaca el incremento de participantes en los campos de trabajo. Se ha pasado de 14 en el 2002 a 94 en 2005; se multiplicó casi por siete el número de participantes, al igual que el número de campos ofertados.

Aunque anteriormente ya nos referimos a ellos, es notorio el incremento de los puntos de información juvenil que se ha observado durante el periodo. Se han multiplicado por tres el número de instalaciones existentes en las que se ofrece este servicio. Considerando las características que deben tener estos puntos, es importante destacar la coordinación y movilización de recursos locales que implica la creación y mantenimiento de cada uno de estos puntos. Y el esfuerzo posterior de mantenimiento al que obliga el mantenerlos abiertos y operativos. De manera general, la oferta comarcal más usual de servicios disponibles en el área de juventud, con las lógicas variaciones ya que no en todas las comarcas se dispone de los mismos servicios, y aun estos pueden tener sus particularidades, cubre los siguientes aspectos:

- Oficina comarcal de información joven (en la sede comarcal);
- Puntos de información joven (en los centros de secundaria y en los municipios que no son cabeceras comarcales);
- Convocatoria anual de subvenciones para que las asociaciones realicen actividades;
- Colonias de verano, albergues, campamentos;
- Encuentros, jornadas, actividades culturales variadas.

Ni qué decir tiene que se trata tan sólo de las ofertas más generales y en las que parece haber una cierta coincidencia en todas las comarcas que tienen el área de juventud funcionando. Dentro de este “común denominador” la variabilidad es muy grande, lo que daría idea de la riqueza y creatividad que se despliega en este sector para atender las demandas y satisfacer las expectativas de la juventud.

**Actuaciones en el Área de Juventud. Comarcas de Aragón. 2002-2005**

	2002	2003	2004	2005
Nº de Asociaciones juveniles	64	74	93	156
Nº de participantes en estas actuaciones y servicios	720	610	1.621	5.998
Nº de actividades de animación, artísticas y socioculturales dirigidas a la juventud.	43	415	1.533	1.650
Nº de Actos inscribibles y Datos asociados para mantenimiento y actualización del Censo de asociaciones juveniles comunicados al Instituto A. Juventud	0	2	3	9
Nº de Residencias, Albergues y Campamentos juveniles en los que se coordine con sus titulares el uso de sus servicios	7	14	19	24
Comarcas con Consejo Comarcal de la Juventud constituido	1	1	2	5
Nº de Campos de trabajo de recuperación del Patrimonio, tareas medioambientales, sociales etc.	1	0	2	7
Nº de participantes en estos Campos de trabajo	14	0	18	92
Nº de Puntos de Información Joven de la Comarca dentro del Sistema Aragonés de Información Joven	50	59	97	149
Nº consultas atendidas en los Puntos de Información Joven	440	697	2.660	3.857

Fuente: Elaboración propia.

**6.3 Presupuestos y Personal**

En la siguiente tabla se presenta la información cuantitativa referida a la evolución del personal del conjunto de las comarcas adscrito al área de juventud, así como su evolución en los últimos cuatro años.

**Personal del Área de Juventud. Comarcas de Aragón. 2002-2005**

	2002	2003	2004	2005
Técnicos	–	2	6	9
Auxiliares	–	–	–	–
Otros	2	14	18	48
Total personal	2	16	24	57
Variación interanual	–	–	150	238
Evolución (índice 100 = 2003)	–	100	150	356
Evolución técnicos (índice 100 = 2003)	–	100	300	450

Fuente: Elaboración propia.

La evolución del personal comarcal asignado a esta competencia ha sido moderada si se tienen en cuenta los valores absolutos. Se ha pasado de dos personas que se ocupan de esta materia en el año 2002 a las 57 que desempeñan funciones relacionadas con la juventud en 2005. Si todas las comarcas hubieran desarrollado esta competencia, a finales de 2005, en promedio habría dos personas por comarca (media: 1,7). La escasa dotación de técnicos hace pensar que estamos aún bastante lejos de haber alcanzado siquiera una mínima consolidación de esta competencia; lo que hace bastante plausible la previsión de que en el futuro inmediato continuarán incrementándose las dotaciones de técnicos que se dediquen a juventud. El aumento observado en la categoría “otros” es el reflejo del crecimiento exponencial de las actividades ofertadas a la juventud de las comarcas. En esa categoría laboral se incluyen perfiles como educadores, animadores de ludotecas, monitores de talleres...; es decir, los perfiles profesionales idóneos para la ejecución de los programas de actividades.

Vista en conjunto la evolución del crecimiento del personal el mayor salto se dio entre el año 2004 y 2005. El crecimiento experimentado en los dos últimos años del periodo, mucho más intenso en 2005, sería revelador del proceso de creación y consolidación comarcal. Al tratarse de una competencia sin experiencia previa, son muy pocas las comarcas que instalan este servicio al comienzo de su funcionamiento. A medida que la administración va consolidándose se inicia una lenta y progresiva expansión de las nuevas áreas. En este caso en particular se añade, además, la situación de novedad de esta política pública cuyas funciones y servicios asociados se han transferido a un sector de reciente creación. Una parte de las funciones y competencias en materia de juventud, tradicionalmente, se venía prestando desde otras áreas: acción social, deporte, animación sociocultural... El deslinde de competencias, el encargo del nuevo mandato a una nueva área (incluso en la Comunidad Autónoma), son procesos que han podido limitar hasta ahora el crecimiento de personal; es previsible que a medida que se generalice la implantación de esta área el número de técnicos comarcales de juventud aumente. No parece tan claro que la proporción de “otros” (animadores, monitores, trabajadores de calle...) crezca en la misma proporción. Se ha detectado una creciente propensión a externalizar estos servicios a empresas especializadas en este tipo de iniciativas. Lo cual, dado el escaso presupuesto con el que se cuenta en el área y la complejidad de una gestión en torno a proyectos puntuales, se presenta como la mejor opción para optimizar los recursos disponibles y asegurar un número elevado de actividades. Si se consolida esta tendencia es previsible que aumente proporcionalmente la contratación de técnicos que planifican, supervisan y evalúan de manera sistemática las realizaciones que se pro-

graman en la comarca. Perfil de personal del que a finales de 2005 se carece todavía en muchas comarcas.

Por lo que respecta a la evolución del presupuesto, a título informativo, una visión resumida se refleja en la siguiente tabla.

#### **Presupuestos del Área de Juventud. Comarcas de Aragón. 2002-2005**

	2003 (miles €)	2004 (miles €)	2005 (miles €)	Evolución 2004/ 2003	Evolución 2005/ 2004	Evolución 2005/ 2003
Presupuesto área de juventud	537,8	992,1	1.706,6	84,5	72,0	217,3
Todas las áreas	76.798,8	96.051,6	119.240,2	25,1	24,1	55,3
Porcentaje que representa respecto al total del presupuesto	0,7	1,0	1,4	-	-	-

Fuente: Dirección General de Administración Local y Política Territorial. Servicio de Política Territorial. Elaboración propia.

El desempeño económico de esta área ha evolucionado desde un presupuesto de poco más de medio millón de euros en el año 2003 a los 1,7 millones de euros que se han presupuestado para el año 2005. Es un crecimiento importante que hace que esta área ocupe el primer puesto en cuanto a crecimiento presupuestario durante estos años.

Sin embargo, en términos de la parte del presupuesto global que le corresponde, sigue teniendo una escasa participación. Es la competencia a la que se dedica el porcentaje más bajo del presupuesto comarcal. Como se observa en el cuadro, aunque se ha duplicado la participación en el presupuesto global de las comarcas desde 2002, permanece inalterable el número de orden que ocupa en el reparto presupuestario durante el mismo periodo. Todos los presupuestos han aumentado, y el de juventud como no podía ser menos lo ha hecho también; durante los tres años transcurridos, la tendencia a dedicar más recursos a las actividades orientadas a la juventud es creciente. De hecho, el presupuesto dedicado a esta área siempre ha crecido por encima del incremento general del gasto comarcal.

#### **6.4 Equipamientos**

La relación de equipamientos existentes que caen bajo la competencia del área de juventud en 2005 se presenta en el cuadro siguiente.

**Equipamientos del Área de Juventud. Comarcas de Aragón. 2005**

	Albergues	Residencias	Campamentos	Puntos de Información Juvenil	Centros polivalentes
La Jacetania	6	-	1	7	-
Alto Gállego	1	-	-	3	-
Sobrarbe	1	-	-	2	1
La Ribagorza	1	-	-	3	-
Cinco Villas	6	-	-	5	
Hoya de Huesca/ Plana de Uesca	-	2	-	3	1
Somontano de Barbastro	1	-	-	5	1
Cinca Medio	-	-	-	2	1
La Litera/La Llitera	1	-	-	3	1
Los Monegros	-	-	-	6	-
Bajo Cinca/Baix Cinca	1	-	-	5	1
Tarazona y El Moncayo	1	-	1	2	1
Campo de Borja	2	-	-	1	3
Aranda	-	-	-	1	1
Ribera Alta del Ebro	-	-	-	5	2
Valdejalón	3	1	-	1	-
Ribera Baja del Ebro	-	-	-	11	3
Bajo Aragón-Caspe/ Baix Aragón-Casp	-	1	-	1	-
Comunidad de Calatayud	-	-	-	1	3
Campo de Cariñena	2	-	-	-	-
Campo de Belchite	-	-	-	1	-
Bajo Martín	-	-	-	1	-
Campo de Daroca	1	-	-	1	-
Jiloca	-	-	-	4	-
Cuencas Mineras	1	-	2	-	-
Andorra-Sierra de Arcos	-	-	-	3	2
Bajo Aragón	2	-	-	2	1
Comunidad de Teruel	2	1	-	5	7
Maestrazgo	3	-	1	-	-
Sierra de Albarracín	1	-	1	-	-
Gúdar-Javalambre	-	-	-	4	1
Matarraña/Matarranya	-	-	-	1	-
<b>TOTAL Comarcas Aragón</b>	<b>36</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>89</b>	<b>30</b>

Fuente: Dirección General de Administración Local y Política Territorial. Servicio de Política Territorial. Elaboración propia.

**Equipamientos del Área de Juventud. Comarcas de Aragón. 2004-2005**

	2004	2005
Alojamientos		
Albergues	20	36
Residencias	5	5
Campamentos/refugios	5	6
Centros de Información		
Puntos Información Juvenil: Oficinas comarcales-municipales	36	89
Centros Polivalentes		
Casas Juventud, Centro Joven, Espacio Joven	23	30

Fuente: Dirección General de Administración Local y Política Territorial. Servicio de Política Territorial. Elaboración propia.

En relación a las infraestructuras y equipamientos disponibles en el área de juventud destacamos el crecimiento experimentado en el número de albergues. En un solo año aumentaron en 16 las instalaciones de este tipo. A pesar del número estimable de albergues su distribución comarcal es bastante desigual. Todavía hay 14 comarcas que no disponen de este tipo de equipamiento. Por lo que respecta a campamentos y residencias apenas ha habido movimiento. Tan sólo se ha incorporado en 2005 un nuevo refugio en la comarca de Maestrazgo.

Los incrementos han sido significativos en lo referente a los centros de información. Se ha pasado de 36 centros en 2004 a los 89 de 2005. Pero no sólo ha aumentado el número de centros de información sino la distribución comarcal de estos. Frente a las 21 comarcas que disponían de este equipamiento en 2004, a finales de 2005 siete nuevas comarcas habían incorporado en su territorio este equipamiento. Actualmente, tan solo quedan cuatro comarcas que no disponen de ningún tipo de centro de información.

Finalmente hay que señalar que durante el año 2005 las comarcas cuentan con 7 nuevas instalaciones de tipo polivalente para actividades orientadas a la juventud. No obstante hay todavía 15 comarcas que no disponen en su territorio de una instalación de este tipo.

## **Red Aragonesa de Información Juvenil**

---

En el territorio aragonés, existe una red de servicios para jóvenes que facilita el acceso a la información y garantiza la igualdad de oportunidades

Este conjunto de servicios forman el Sistema Aragonés de Información Joven, una red de Oficinas y Puntos de Información Joven que se distribuyen por todo Aragón con el objetivo de proporcionar información de calidad a todos los jóvenes en el lugar en el que se encuentren. La estructura actual está compuesta por un Centro Coordinador, Oficinas Comarcales, Oficinas Municipales, Puntos de Información e Informadores juveniles

El Instituto Aragonés de la Juventud es el coordinador de esta red, que a su vez está integrado en la red estatal de información joven coordinada por INJUVE y en la red europea de información joven dependiente de la Agencia Eryica.

Distintas instituciones o entidades pueden ser promotoras de Oficinas y Puntos de información joven. Actualmente, las instituciones más activas en la promoción de estas oficinas y puntos de información son la Comarcas y los Ayuntamientos, aunque también hay otras entidades públicas y privadas que las promueven.

Una Oficina de Información es un local sin impedimentos o barreras arquitectónicas, con un horario de atención al público no inferior a 18 horas semanales, línea telefónica y personal contratado.

Un Punto de Información es un espacio propio con soportes de consulta (tablón de anuncios, expositor), un horario de atención al público no inferior a 5 horas semanales y un responsable del mismo.

Los informadores juveniles son jóvenes menores de 18 años, que estudian en un Instituto y que de manera voluntaria facilitan información a sus propios compañeros. Usualmente, la información que distribuyen es la que también facilitan las Oficinas de Información o que puede encontrarse en los Puntos de Información.

En general, y por temáticas, la información que se facilita en estos puntos y oficinas abarca, sin ánimo de exclusividad, los siguientes aspectos: voluntariado y asociacionismo; ocio y tiempo libre, programas europeos, arte y cultura; convocatorias (becas, cursos, oportunidades de formación, ayudas y subvenciones, premios y concursos, oposiciones, actividades...); publicaciones; gestión de carnés de alberguista, estudiante y profesor internacional, jóvenes no estudiantes, carnet joven euro 26; asesoramiento sobre empleo y autoempleo, vivienda, psicológico, sexológico, jurídico, asociacionismo; programas de actividades en vacaciones, campos de trabajo, intercambios internacionales, voluntariado europeo.

---

Fuente: Instituto Aragonés de la Juventud.

### **6.5 Juventud: el futuro por delante**

A finales de 2005, hay nueve comarcas que no tienen formalmente constituida esta área. En otros tres casos, las acciones que tienen como objeto materias de la competencia de juventud se realizan desde otras áreas, aun existiendo un responsable político de juventud. En un caso se informa de que el área de juventud se constituyó en octubre de 2005... En el

resto de las comarcas, la incorporación del área de juventud ha sido relativamente tardía, concentrándose en el periodo 2004-2005 el momento en el que la mayor parte de las comarcas formalizaron la creación de esta área, acelerándose las contrataciones de personal y multiplicándose la oferta de actividades.

### 6.5.1 El proceso de transferencias: resultados y aprendizajes

Se trata de un conjunto de servicios y funciones absolutamente nuevos respecto de los cuales no existía ninguna experiencia previa, quizá con la salvedad de algunas concejalías en ayuntamientos grandes que sí tenían alguna oferta orientada a este segmento de la población. Todas las comarcas, una vez recibidas las transferencias en esta materia, se han enfrentado, por tanto, a la misma situación. Han debido crear a partir de cero la estructura que les permitiera cumplir el mandato encomendado. Situación análoga a la que, por otra parte, el Instituto Aragonés de la Juventud ha debido resolver para poner en marcha la estructura que le permitiera impulsar las políticas públicas iniciadas por el gobierno de Aragón en esta materia. Esta simultaneidad en la puesta en marcha de dos procesos administrativos, formalmente independientes, pero funcionalmente vinculados, puede explicar el aparente retraso en la creación de la estructura comarcal para asumir la competencia (la mayor parte de los técnicos y el reconocimiento del área de juventud en la administración comarcal tiene lugar en la mayor parte de los casos entre los años 2004-2005). Al menos eso podría entenderse de las manifestaciones de nuestros informantes que refieren como principales problemas durante el proceso de creación de la estructura administrativa encargada de las políticas de juventud dentro de la comarca aquellos que tienen que ver con la coordinación (*“El proceso de transferencias fue caótico al inicio; nadie sabía muy bien que hacer y en qué consistían las transferencias, qué se podía hacer dentro de las competencias transferidas, a dónde recurrir...”*) y la falta de modelos previos a los que referirse (*“Aquí todo fue un poco ensayo-error... No haber tenido claro el esquema de hacia dónde se iba y qué se podía hacer ha restado energías y sembrado de dudas e incertidumbres el camino recorrido... ¿Era correcto lo que hacíamos? ¿No nos estaríamos equivocando?”*). Hay responsables comarcales que echaron en falta una más activa participación y ayuda de las instancias de la DGA con responsabilidad en esta materia durante el tiempo en el que se organizaba este área. Hay que tener en cuenta, no obstante, que se estaba reorganizando este ámbito en la DGA con la creación del Instituto Aragonés de Juventud.

En el capítulo de dificultades también se señalan las reticencias encontradas para generalizar la visión comarcal de las políticas de juventud frente a percepciones más centradas en los municipios. Sobre todo en

aquellas comarcas en las que existen municipios grandes con alguna trayectoria en la oferta de servicios y actividades a sectores juveniles de su población. Encontrar el equilibrio preciso entre ambas visiones ha formado parte del proceso de creación del área de juventud. La tónica general es que se trató, de acuerdo a la percepción de los entrevistados, de un proceso gradual en el que las mayores dificultades fueron las ya señaladas: descoordinación, falta de referentes, implicación escasa de la administración autonómica y búsqueda de equilibrios entre los enfoques comarcales y municipales.

Si estas son las dificultades más reiteradas de las que nos informan, también se señala que el apoyo del IAJ fue adecuado en aquellos casos en los que se solicitó. La participación de los jóvenes fue sorprendentemente positiva y uno de los aprendizajes más estimulantes: *“Hay que hablar con los jóvenes antes de poner nada en marcha”*. Una estrategia realizada para asegurar el compromiso de asociaciones y grupos de jóvenes fue el fortalecimiento y el apoyo a las asociaciones existentes en las comarcas a través de subvenciones para asociaciones juveniles.

La difusión de información de distinta índole a través de los puntos de información juvenil (PIJ) del Instituto Aragonés de la Juventud, se reveló como un elemento clave para impulsar y movilizar a la juventud comarcal. Ello explicaría el posterior crecimiento y desarrollo de estos dispositivos por todas las comarcas.

En el primer momento, las modalidades de gestión de esta competencia están caracterizadas por la existencia de muy pocos técnicos; frecuentemente adscritos a otras áreas desde las que se ofertaban las actividades para los jóvenes o se gestionaban servicios específicamente dirigidos a la población juvenil. Ese deslinde está todavía en proceso y no ha finalizado. Hay comarcas que en el momento actual no disponen de un área propia para las actividades de juventud, aunque las competencias de esta área se realizan desde otros departamentos. Las subvenciones a las asociaciones juveniles y la subcontratación con empresas para la realización de actividades dirigidas a la juventud completarían las modalidades de gestión que se pusieron en marcha cuando se inició en las comarcas esta transferencia.

### 6.5.2 En el presente: dificultades y lo que habría que mejorar

En general, los responsables del área manifiestan estar satisfechos con el funcionamiento actual del área y el tipo de actividades que se ofertan y la respuesta que éstas suscitan entre la población joven a la que van dirigidas. La escasez de presupuesto es percibida como una limitación a las posibilidades de incrementar la oferta de actividades; pero la descoordinación, la falta de políticas más allá de la mera realización de actividades, el desconocimien-

to de las demandas de la juventud comarcal y la poca población juvenil que reside en algunas comarcas son las principales dificultades que tienen que afrontar en su gestión cotidiana.

### **Población y población juvenil. Comarcas, provincias y Aragón. 2005**

	Población Total	Densidad (hab./km <sup>2</sup> )	Población 15-29 años	Jóvenes /km <sup>2</sup>	% jóvenes en población
La Jacetania	17.299	9,31	3.264	1,76	0,19
Alto Gállego	12.593	9,26	2.319	1,71	0,18
Sobrarbe	6.903	3,13	1.052	0,48	0,15
La Ribagorza	12.263	4,99	2.092	0,85	0,17
Las Cinco Villas	32.599	10,64	6.030	1,97	0,18
La Hoya de Huesca/ Plana de Uesca	61.659	24,41	11.791	4,67	0,19
Somontano de Barbastro	23.141	19,84	4.245	3,64	0,18
Cinca Medio	22.683	39,33	4.314	7,48	0,19
La Litera/La Llitera	18.720	25,51	3.426	4,67	0,18
Los Monegros	20.972	7,59	3.727	1,35	0,18
Bajo Cinca/Baix Cinca	22.961	16,17	4.650	3,28	0,20
Tarazona y el Moncayo	14.346	31,71	2.614	5,78	0,18
Campo de Borja	14.344	20,77	2.568	3,72	0,18
Aranda	8.054	14,36	1.511	2,69	0,19
Ribera Alta del Ebro	23.114	55,56	4.360	10,48	0,19
Valdejalón	24.579	26,34	4.912	5,26	0,20
D.C. Zaragoza	670.239	292,83	139.704	61,04	0,21
Ribera Baja del Ebro	9.292	9,39	1.626	1,64	0,17
Bajo Aragón-Caspe /Baix Aragó-Casp	12.658	12,69	2.395	2,40	0,19
Comunidad de Calatayud	40.484	16,08	7.028	2,79	0,17
Campo de Cariñena	10.715	13,88	2.031	2,63	0,19
Campo de Belchite	5.336	5,11	687	0,66	0,13
Bajo Martín	7.290	9,17	1.176	1,48	0,16
Campo de Daroca	6.450	5,77	841	0,75	0,13
Jiloca	13.800	7,14	2.123	1,10	0,15
Cuencas Mineras	9.477	6,73	1.844	1,31	0,19
Andorra-Sierra de Arcos	11.138	16,50	2.180	3,23	0,20
Bajo Aragón	27.705	21,24	5.424	4,16	0,20
Comunidad de Teruel	43.854	15,71	8.064	2,89	0,18
El Maestrazgo	3.691	3,06	536	0,45	0,15
Sierra de Albarracín	4.939	3,49	697	0,49	0,14
Gúdar-Javalambre	8.053	3,42	1.305	0,55	0,16
Matarraña/Matarranya	8.739	9,37	1.333	1,43	0,15

**Población y población juvenil. Comarcas, provincias y Aragón. 2005  
(continuación)**

	Población Total	Densidad (hab./km <sup>2</sup> )	Población 15-29 años	Jóvenes /km <sup>2</sup>	% jóvenes en población
Huesca	211.286	13,51	39.598	2,53	0,19
Teruel	138.686	9,37	24.682	1,67	0,18
Zaragoza	880.118	50,95	177.589	10,28	0,20
Aragón	1.230.090	25,78	241.869	5,07	0,20
Aragón (sin Zaragoza)	559.851	12,32	102.165	2,25	0,18

Fuente: Plan de Acción 2005-2008 del IAJ. Sobre datos del Instituto Aragonés de Estadística. Revisión del Padrón de población a 1 de enero de 2004.

Los Consejos Comarcales, así como los responsables políticos, suelen apoyar las iniciativas que se les presentan. En algunos casos se echa en falta una mayor visión comarcal, puesto que otra de las dificultades que señalan, es un “exceso de visión municipal”, una concepción de las acciones demasiado apegada a lo que usualmente se venía realizando.

La apreciación que los responsables del área hacen acerca de los destinatarios de los servicios de juventud es coincidente al señalar el grado de satisfacción con que suelen acogerse las actividades programadas. La importancia de la participación juvenil en la organización y planificación de las actividades es otro aspecto que parece haberse generalizado y que se valora muy positivamente. Al tratarse de actividades que, salvo en los municipios más grandes, no se habían ofertado hasta la fecha, la aceptación está siendo buena, aunque hay problemas de conocimiento e información sobre lo que se hace. Los responsables del área llaman la atención sobre la dificultad de lograr la participación de ciertos grupos de edad (sobre todo en la franja de jóvenes de más edad). Reconocen que hay grupos de jóvenes cuya implicación en cualquier tipo de actividad es difícil. Dificultad que tiene que ver, en parte, con el desconocimiento del sector juvenil, sus demandas y formas de atenderlas, pero también con la propia idiosincrasia de ciertos grupos juveniles, cuya identidad reafirman al no participar ni involucrarse en acciones que puedan estar organizadas o apoyadas por las instancias públicas.

Por otra parte, se constata la emergencia de una incipiente identidad comarcal vinculada al conocimiento que los jóvenes tienen de la institución que organiza las actividades. Aunque hay jóvenes a los que no parece importarles mucho qué entidad es la responsable de la organización de las acciones en las que participan, en propuestas masivas y con una cierta trayectoria, sí es significativo el número de jóvenes que saben quien organiza la actividad. Empieza, por tanto, a tener cierta notoriedad la identificación

juvenil con la comarca en función de su capacidad o proclividad a organizar actividades cuyo destinatario es el público juvenil. La política emprendida en muchas comarcas de facilitar subvenciones a las asociaciones juveniles para que realicen ellos mismos sus actividades está dando notoriedad a la comarca en el sentido apuntado.

### 6.5.3 Futuros

Nuestros informantes nos transmiten la impresión de que es un área en la que apenas se ha comenzado a trabajar y en la que hay un gran recorrido para el aprendizaje y el desarrollo de políticas de juventud que beneficien este sector de la población aragonesa.

Han cambiado bastantes cosas en la orientación de las actividades que tienen a la juventud como sus destinatarios. Si antes se trabajaba con la juventud desde servicios sociales o deportes, el hecho de contar con un área específica ha introducido diferencias de enfoque y percepción en el actual trabajo con la juventud comarcal. En primer lugar, antes se trataba tan sólo de acciones aisladas; estrictamente no podía hablarse de atención a la juventud o de políticas hacia la población joven. En segundo lugar, se contemplan las necesidades juveniles de una manera más integral y menos focalizada en los aspectos puntuales y específicos que caracterizaban aquellas áreas (prevención, forma física...). En tercer lugar, la existencia de un área específica de juventud permite conectar, a través de la oferta de servicios y actividades, a la juventud de las comarcas con la corriente principal de las subculturas juveniles en boga en Aragón, en nuestro país e internacionalmente<sup>41</sup>.

Al pedir un juicio de valor sobre las perspectivas del área de juventud nuestros informantes se mueven entre el optimismo del *“queda todo por hacer”* y la visión escéptica del *“a medio y corto plazo son nulas”* [las perspectivas]. No hay duda sobre las razones por las que deben impulsarse políticas de juventud en las comarcas: *“El objetivo es lograr que la gente joven se quiera quedar a residir en la comarca”*. Entre los dos extremos mencionados y la razón de ser de estas intervenciones públicas, se destila también la conciencia de la dificultad de cualquier política de juventud en un territorio tan envejecido como el aragonés y con densidades de pobla-

---

41. El acceso al conocimiento de estas formas de ser joven se facilita a los jóvenes de medios rurales independientemente del espacio físico en el que vivan. Esta función de apoyar la existencia de una red juvenil a través del acceso a la información es un elemento importante que el área de juventud, con las funciones y servicios que ofrece, está empezando a cumplir de manera casi experimental en estos primeros años pero que se incrementará en lo sucesivo.

ción juvenil a menudo alarmantemente bajas. Sin embargo, la percepción ajustada de la realidad comarcal que demuestran tener los responsables del sector juvenil (realismo) no les inclina hacia la postura francamente minoritaria de los escépticos-derrotistas. La mayoría se decanta por una acción de futuro posibilista que concretan, de manera precisa y con gran conocimiento de causa, en una multitud de ideas, tareas pendientes, cosas por hacer que hemos agrupado en los ejes que se exponen a continuación. Curiosamente, y puede ser todo un síntoma, tan sólo en un caso uno de nuestros encuestados vinculó el futuro a la necesidad de una mayor financiación.

Un primer campo de acción es el **trabajo interno**. De construcción y mejora de la estructura comarcal y administrativa que tiene que ofrecer los servicios a los jóvenes, con propuestas concretas. Desde una revisión del trabajo propio que contacte con más profundidad con las asociaciones juveniles a la intensificación de vínculos entre servicios de otras comarcas para crear redes de técnicos que intercambien iniciativas e ideas para mejorar el trabajo que llevan a cabo. Sugieren también en este eje mejorar la organización interna, la coordinación entre técnicos de la DGA, municipales y comarcales y ver la forma de involucrarse en proyectos europeos de mayor calado.

Otro eje de trabajo apuntado es la creación de un programa de **dinamización asociativa**. Aquí las informaciones recogidas señalan las tareas pendientes de crear los Consejos Comarcales de Juventud e incrementar el asociacionismo juvenil. Aspecto éste sobre el que existe una clara y mayoritaria percepción de su importancia crítica y del déficit que se arrastra en su impulso.

Haría falta en el futuro inmediato mejorar instalaciones. Los jóvenes carecen de locales que puedan usar para sus actividades y en algunos de los que existen las comarcas no aprovechan las oportunidades que podrían ofrecer. Sobre todo en relación con las infraestructuras de juventud de la DGA (albergues). Un caso particular dentro del eje de infraestructuras es la consideración de los centros de información. El diagnóstico es claro: faltan más puntos de información. Debería ser una de las prioridades a impulsar en el futuro inmediato.

La **colaboración con los centros educativos** en las comarcas es otra de las líneas de actuación señaladas. Es, en gran medida, potenciar el trabajo ya iniciado en estos años de instalación y puesta en marcha del área a la que otorgan gran importancia. Los centros educativos son el punto de contacto privilegiado con una franja de edad juvenil a la que es particularmente necesario hacerle llegar información y orientación sobre asuntos que no necesariamente son objeto de trabajo en las aulas: oferta laborales,

inserción en la vida adulta, educación para la convivencia, no violencia, educación sexual...

Y, finalmente, la realización de actividades. Aquí el catálogo es amplio, heterogéneo y creativo. No sorprende por cuanto cada encuestado responde desde la visión de su propia comarca y, obviamente, las necesidades, dinámicas en las que están insertos, historia de lo realizado hasta la fecha, es diverso. Por su interés citamos tan sólo aquellas actividades más recurrentes: la organización de talleres sobre nuevas tecnologías para jóvenes de 13 a 18 años, potenciar el interés por las artes, ocio alternativo, encuentros juveniles de comarcas y un interrogante sobre las actividades que sería necesario proponer para involucrar a los jóvenes de más edad.

Como puede apreciarse, todo un programa de trabajo que requerirá la consolidación de esta área.

## 7. TURISMO

### 7.1 Funciones y competencias

La Ley 6/2003 de la Comunidad Autónoma de Aragón contiene el régimen jurídico general de la actividad turística en la Comunidad, en ejercicio de la competencia exclusiva reconocida en el artículo 35.1.37 del Estatuto de Autonomía. Esta Ley tiene por objeto regular el ejercicio de la actividad turística en la Comunidad Autónoma de Aragón, estableciendo las competencias en la materia, la organización administrativa, los instrumentos de ordenación y planificación de los recursos turísticos, el estatuto de las empresas afectadas, los medios de fomento y las correspondientes medidas de disciplina, así como los derechos y deberes de los turistas y de los empresarios turísticos.

Constituyen principios de la política turística de la Comunidad Autónoma, impulsar el turismo en cuanto sector estratégico de la economía aragonesa y fomentar el turismo para lograr un mayor equilibrio entre las comarcas aragonesas, conforme a lo establecido en la legislación y directrices de ordenación territorial y de protección del medio ambiente.

La Administración de la Comunidad Autónoma ejercerá sus funciones y competencias sobre turismo a través del departamento correspondiente. Se adscribirán al Departamento responsable de turismo los siguientes órganos:

- a) El Consejo del Turismo de Aragón.
- b) La Comisión de Restauración y Gastronomía de Aragón.
- c) La Comisión interdepartamental de Turismo, en su caso.

Los organismos autónomos, entidades de derecho público y las empresas que se constituyan para la gestión del sector turístico.

Las Comarcas ejercerán las competencias sobre Promoción del Turismo que les atribuye la legislación de comarcalización. Estas están establecidas en la Ley 10/1993, Capítulo III, art. 8 f.

## **Competencias de la Administración de la Comunidad Autónoma**

---

La formulación y aplicación de la política turística del Gobierno de Aragón.

La planificación y ordenación territorial de los recursos turísticos de la Comunidad Autónoma, coordinando las actuaciones que en esta materia lleven a cabo las entidades locales.

El ejercicio de la potestad reglamentaria en relación con las empresas, establecimientos y profesiones turísticas.

El ejercicio de las potestades autorizatoria, registral, inspectora y disciplinaria sobre las empresas y establecimientos turísticos de su competencia y sobre las profesiones turísticas así como la coordinación de tales potestades cuando sean ejercidas por las entidades locales.

La protección y promoción, en el interior y en el exterior, de la imagen de Aragón como destino turístico integral.

La coordinación de las actividades de promoción turística que realicen las entidades locales fuera del territorio de la Comunidad Autónoma.

El impulso y coordinación de la información turística.

El fomento de las enseñanzas turísticas y de la formación y perfeccionamiento de los profesionales del sector.

La elaboración y mantenimiento de bases de datos y estadísticas turísticas de la Comunidad Autónoma.

La protección y conservación de sus recursos turísticos, en particular el patrimonio natural y cultural, así como la adopción de medidas tendentes a su efectiva utilización y disfrute, todo ello en el ámbito de sus competencias.

Registro de Turismo de Aragón y su coordinación con las Comarcas.

La resolución de los expedientes sancionadores, iniciados por la Comarca en el ámbito de sus funciones, cuando pueda proceder una sanción de carácter muy grave.

La declaración de fiestas de interés turístico de Aragón.

La tramitación de los expedientes sobre declaración de fiestas de interés turístico nacional.

Resolver los expedientes de solicitud de dispensas.

Cualquier otra relacionada con el turismo que se le atribuya en la Ley 6/2003, del Turismo de Aragón o en el resto del ordenamiento jurídico.

---

## **Competencias de las Comarcas**

---

Las tareas y actuaciones que corresponden a la Comarca en el ejercicio de la competencia de Promoción del turismo son las relacionadas con las instalaciones y empresas de turismo rural, alojamientos al aire libre y otras modalidades de acampada, albergues y refugios, restaurantes, cafeterías y bares así como las empresas de turismo activo.

## **Competencias de las Comarcas (continuación)**

---

En particular, corresponde a la Comarca:

Funciones y servicios que ya se enmarcaban en las competencias atribuidas en la Ley 23/2001, de Medidas de Comarcalización:

- Actuaciones turísticas en la Comarca conforme a las Directrices del Manual de señalización turística de la Comunidad Autónoma.
- Imposición de sanciones y medidas accesorias por la comisión de infracciones leves y graves sobre las materias de su competencia. Cuando la Comarca, iniciado el procedimiento sancionador, estime que procede la imposición de una sanción de carácter muy grave remitirá el expediente sancionador a la Dirección General de Turismo para que concluya la tramitación del mismo, cuya resolución comunicará tanto al interesado como a la Comarca.
- La emisión de informe en la calificación de interés social por motivos turísticos a efectos de la autorización de ubicación de alojamientos al aire libre y otras modalidades de acampada.
- La emisión de informe previo a la declaración de fiesta de interés turístico de Aragón o de interés turístico nacional.
- Tramitación de expedientes y emisión de informes técnicos en procedimientos de dispensa de requisitos mínimos en los establecimientos de su competencia.

Funciones y servicios que corresponden a las nuevas competencias atribuidas a la Comarca por la Ley 6/2003, del Turismo de Aragón:

- El ejercicio de las potestades autorizatoria, registral, inspectora y disciplinaria sobre las empresas y establecimientos turísticos de su competencia.
- La elaboración y aprobación de un Plan de Dinamización Turística Comarcal, respetando las Directrices de los recursos turísticos de la Comunidad Autónoma.
- La promoción de los recursos y de la oferta turística de la Comarca en el marco de la política de promoción de Aragón como destino turístico integral.
- La creación, conservación, mejora y protección de los recursos turísticos de la Comarca, así como la gestión de los recursos turísticos de titularidad comarcal.
- La gestión de las oficinas comarcales de turismo y la coordinación de las oficinas municipales de turismo ubicadas en el ámbito territorial comarcal.
- La emisión de informe sobre la declaración de actividades de interés turístico comarcal.
- El ejercicio de las funciones inspectoras que les correspondan, con el fin de comprobar e investigar el cumplimiento de la legislación turística.
- La cooperación con los municipios tendente a potenciar la dimensión turística de los servicios obligatorios municipales.
- La prestación de la asistencia necesaria a los municipios para la conservación de los recursos turísticos y su efectivo disfrute.

### **Competencias de las Comarcas (continuación)**

---

- La colaboración con el sector privado y social en cuantas actuaciones fueren de interés para el fomento y promoción de la actividad turística. En particular, el asesoramiento técnico a las pequeñas y medianas empresas turísticas para la puesta en funcionamiento de nuevas actividades turísticas.
  - La emisión de informe previo a la declaración de municipio turístico.
  - Cualquier otra competencia que pudiera serle transferida por la Administración competente.
- 

El siguiente cuadro presenta las competencias específicas de la Comunidad Autónoma y las de las Comarcas establecidas en el Decreto 4/2005, de 11 de enero, del Gobierno de Aragón, por el que se modifican los Decretos del Gobierno de Aragón de transferencia de funciones y traspaso de servicios.

## **7.2 Actividades crecientes dentro de un sector dinámico**

El período estudiado 2002-2005 ha sido muy significativo para el sector turismo en Aragón, cuyo crecimiento se observa en todos los indicadores de desarrollo: el número de establecimientos dedicados a actividades turísticas, cantidad de personal ocupado, volumen de negocio, sueldos y en la inversión bruta en bienes materiales<sup>42</sup>. Ha sido en este contexto de evolución positiva cuando las comarcas se constituyeron, crearon el área Promoción del Turismo, asumieron sus competencias y participaron localmente del desarrollo global del sector<sup>43</sup>.

El área cuenta con 19 actuaciones dentro de sus competencias, en cada una de ellas se observan actividades realizadas. A continuación se presenta la evolución de cada una señalando los indicadores numéricos y/o características descriptivas.

Las actuaciones de señalización turística según directrices del manual de la Comunidad Autónoma han sido ejecutadas en la mayoría de

---

42. Fuente: Instituto Aragonés de Estadística. Gobierno de Aragón. Encuesta Anual de servicios 2002 y 2004. Encuesta Anual de Comercio 2002 y 2004. INE.

43. La oferta de alojamientos turísticos suele ser un valor indicativo que permite estimar la capacidad de recepción de turistas e indirectamente el desarrollo de otros aspectos relacionados a la actividad. Según datos del Instituto Aragonés de Estadística, en el período 2002-2004 se observa un aumento de los mismos en todas las comarcas, siendo muy significativo en aquellas declaradas de interés turístico (Jacetania, Alto Gállego, Sobrarbe, La Ribagorza, Hoya de Huesca, Comunidad de Teruel y Gúdar-Javalambre) y en las comarcas del sur de la Provincia de Teruel (Maestrazgo, Sierra de Albarracín y Matarranya/Matarranya).

las comarcas. En zonas urbanas se ha creado nueva cartelería y se ha mejorado la existente señalizando los sitios de interés a visitar dado su valor patrimonial (museos, monumentos, fachadas, cascos históricos). Además se han señalado las oficinas de información turística, la entrada y salida de las localidades y paneles interpretativos. En zonas rurales se han señalado rutas BTT y sendas para caminar. Se han homologado además los carteles del Departamento de Medio Ambiente. La señalización ha sido determinante para el incremento de la visibilidad pública de la Comarca y su imagen institucional no sólo para sus habitantes sino también para los visitantes. Siete comarcas, si bien tienen proyectos de señalización, todavía no han concretado ninguna actuación.

### **Actuaciones Área de Turismo. Comarcas de Aragón. 2002-2005**

	2002	2003	2004	2005
Nº de Expedientes sancionadores por la comisión de infracciones leves y graves*	0	41	79	59
Nº de Informes emitidos sobre calificación de interés social por motivos turísticos para autorización de ubicación de alojamientos al aire libre y otras modalidades de acampada.	0	0	5	3
Nº de Informes previos emitidos respectos a la declaración de fiesta de interés turístico de Aragón o de interés turístico nacional.	1	0	0	5
Nº de expedientes tramitados y de informes técnicos emitidos en procedimientos de dispensa de requisitos mínimos en los establecimientos de su competencia.*	0	7	137	112
Nº de autorizaciones sobre las empresas y establecimientos turísticos de su competencia*	22	125	297	479
Nº de Inscripciones en registros de empresas y establecimientos turísticos de su competencia*	468	481	616	765
Nº de Inspecciones sobre las empresas y establecimientos turísticos de su competencia*	50	166	337	465
Comarcas con Planes de Dinamización Turística	1	3	3	7
Nº de Oficinas Comarcales de turismo gestionadas	2	13	26	38
Nº Horas anuales apertura de Oficinas Comarcales de turismo	8.500	9.220	11.870	18.957
Nº Oficinas Municipales de turismo que coordinan en su comarca	24	39	69	76

**Actuaciones Área de Turismo. Comarcas de Aragón. 2002-2005 (continuación)**

	2002	2003	2004	2005
Nº de Informes emitidos sobre la declaración de actividades de interés turístico comarcal.	0	0	1	2
Nº Informes previos emitidos para declaración de municipio turístico.	0	0	0	3

Fuente: Dirección General de Administración Local y Política Territorial. Servicio de Política Territorial. Elaboración propia.

(\*) Instalaciones y empresas de turismo rural, alojamientos al aire libre y otras modalidades de acampada, albergues y refugios, restaurantes, cafeterías, bares y empresas de turismo.

Las actividades sancionadoras han sido asumidas contando con un total de 179 expedientes ejecutados por infracciones leves y graves en los últimos 4 años. Asociado a estas tareas se percibe un aumento de actuaciones de inspección, siendo significativo el incremento en los dos últimos años ya que cuatricula la cantidad con respecto al comienzo del período (2002-2003: 216, 2003-2004: 802).

En materia de expedientes que autorizan la ubicación de alojamientos al aire libre e informes previos para declarar fiestas de interés turístico autonómico o nacional se observan 8 expedientes en la primera y 6 en la segunda. Las actuaciones aumentan al observar que se han tramitado 256 expedientes en la dispensa de requisitos mínimos para crear empresas o establecimientos turísticos y en la adjudicación de 923 autorizaciones para desarrollar proyectos de iguales características, con un importante crecimiento en los tres últimos años. Las inscripciones en registro se han incrementado considerablemente todos los años sumando un total de 2.330 casos.

Los Planes de Dinamización Turística, si bien han tenido una evolución positiva, siguen siendo escasos. Solamente una Comarca contaba con él al comienzo de las transferencias, mientras que actualmente son 7 las que lo han elaborado<sup>44</sup>.

Las actuaciones relacionadas a la gestión de Oficinas de Turismo Comarcales se miden a través del número de Oficinas. Al comienzo del período éstas eran solamente 2 y al final del mismo se contabilizaron 38. Las Oficinas Municipales coordinadas desde la Comarca en 2002 eran 24 y en el 2005 prácticamente triplica esa cantidad (76). Esto significa estar coordinando el 57% de las Oficinas de Turismo de las Comarcas de Aragón.

44. Para la elaboración de estos planes, se requiere un convenio con el Ministerio competente, concediéndose uno o dos por Comunidad Autónoma y año.

Este aumento significativo también se aprecia en la cantidad de horas de apertura al público, mientras que en el año 2002 las horas fueron 8.500, en el 2005 esa cantidad duplicó con creces (18.957).

### **Número de Oficinas de Turismo. Comarcas de Aragón. 2005**

	Oficinas de Turismo
2004	110
2005	133

Fuente: Dirección General de Administración Local y Política Territorial. Servicio de Política Territorial. Elaboración propia.

Aragón presenta diferencias muy importantes con respecto a la distribución de las Oficinas Turísticas en su territorio. Si analizamos el cuadro siguiente observamos que el 65 % de ellas se concentra en 10 Comarcas (La Jacetania, Alto Gállego, Sobrarbe, La Ribagorza, Hoya de Huesca/Plana de Uesca, Somontano de Barbastro, Comunidad de Teruel, Maestrazgo, Gúdar-Javalambre y Matarraña/Matarranya). Por otra parte, 3 Comarcas no tenían Oficinas de Turismo en el año 2005 (Los Monegros, Valdejalón y Ribera Baja del Ebro).

Por último, se han declarado dos actividades de interés comarcal a través de emisión de informes, y sobre tres localidades se han emitido informes previos para ser catalogadas como Municipios Turísticos.

### **Número de Oficinas de Turismo. Comarcas de Aragón. 2005**

	Oficinas de Turismo
La Jacetania	6
Alto Gállego	5
Sobrarbe	12
La Ribagorza	14
Cinco Villas	4
Hoya de Huesca/Plana de Uesca	6
Somontano de Barbastro	9
Cinca Medio	3
La Litera/La Llitera	1
Los Monegros	–
Bajo Cinca/Baix Cinca	2
Tarazona y El Moncayo	2
Campo de Borja	1
Aranda	6

**Número de Oficinas de Turismo. Comarcas de Aragón. 2005**

	Oficinas de Turismo
Ribera Alta del Ebro	2
Valdejalón	–
Ribera Baja del Ebro	–
Bajo Aragón-Caspe/Baix Aragó-Casp	1
Comunidad de Calatayud	2
Campo de Cariñena	2
Campo de Belchite	1
Bajo Martín	2
Campo de Daroca	2
Jiloca	2
Cuencas Mineras	4
Andorra-Sierra de Arcos	2
Bajo Aragón	5
Comunidad de Teruel	9
Maestrazgo	10
Sierra de Albarracín	2
Gúdar-Javalambre	10
Matarraña/Matarranya	6
<b>TOTAL</b>	<b>133</b>

Fuente: Dirección General de Administración Local y Política Territorial. Servicio de Política Territorial. Elaboración propia.

Las campañas de promoción de los recursos y de oferta turística han sido realizadas en todas las Comarcas convirtiéndose en una de las actuaciones de mayor riqueza en iniciativas creativas y resultados tangibles.

Las actuaciones genéricas han sido;

- a) Realización de folletos de difusión de rutas y fiestas.
- b) Campañas de promoción en diversos sectores de la población (Colegios, Casas de Juventud, Centros de Tercera Edad)
- c) Asistencia a ferias de promoción turística.
- d) Publicidad en medios de comunicación locales, regionales y en menor medida nacionales.
- e) Seguimiento constante y actualización de contenidos en las páginas webs.
- f) Edición de guías, libros y revistas sobre características del territorio y sus servicios (en algunos casos a través de convenios con entidades financieras locales).
- g) Promoción de productos típicos y concursos gastronómicos.

También se perciben actuaciones puntuales y únicas en pocas comarcas, pero que destacan por el esfuerzo de proyectar espacios locales de gran valor turístico en el ámbito europeo. Son los ejemplos de la participación en redes europeas de arte rupestre (PREIBER) y en proyectos de cooperación interterritorial en programa europeo LEADER PLUS.

La cooperación con los municipios para potenciar la dimensión turística de los servicios obligatorios municipales, así como la conservación de los recursos turísticos y su efectivo disfrute se ha desarrollado de forma creciente y permanente ofreciendo amplia variabilidad de actuaciones. Si bien no todas las iniciativas que se describen a continuación pueden generalizarse al total de las comarcas por otro lado ejemplifican el tipo de cooperación que se ha creado en estos años. Destaca especialmente el trabajo conjunto de planificación coordinada y sistemática con respecto a la promoción y difusión de los atractivos turísticos locales: apoyo en la realización de folletos específicos (fiestas municipales, sitios de interés según la localidad), asistencia a ferias, publicidad en medios con sello municipal y comarcal. Otra línea de cooperación importante es la adjudicación de subvenciones para la creación y mantenimiento de infraestructuras; acondicionamiento de accesos a los municipios y sitios emblemáticos de visitas turísticas, creación de albergues, reformas en viviendas de turismo rural, mantenimiento de oficinas turísticas, promoción de centros de interpretación.

Por último, se ofrecen servicios de apoyo a todas las localidades brindando asesoramiento técnico en materia de tramitación y documentación para licencias de establecimientos turísticos, servicio de guías y apoyo para la realización de cursos de formación.

La colaboración con el sector privado y social en actuaciones de fomento y promoción de actividad turística, y asesoramiento técnico a empresas para nuevas actividades también ha sido importante. Se observa una tendencia general clara de acercamiento entre la administración pública local y los empresarios de servicios al turismo. Este acercamiento se concreta en la creación de espacios conjuntos de trabajo. Todas las comarcas han ejecutado actuaciones de diferente tipo, dependiendo por un lado de las necesidades, recursos, intereses y predisposición de las asociaciones, por otro de las estrategias fijadas en cada comarca:

- a) Asesoramiento a empresarios, emprendedores y pymes realizado a través de talleres, charlas o de forma personalizada individual. Estas tareas han sido ejecutadas en prácticamente todas las comarcas.

- b) Adjudicación de subvenciones. Las líneas principales de ayudas económicas han sido para reformas de casas rurales y para la realización de auditorias para obtención de Q de calidad.
- c) Apoyo a la difusión y promoción mediante invitación a empresarios para asistir a ferias (presentación de productos regionales; quesos, vinos, artesanías).
- d) Inclusión de información sobre características y localización de establecimientos en espacios publicitarios comarcales, guías de turismo y folletos.

### 7.3 El personal y los presupuestos

La evolución del número de personas contratadas en el área y el presupuesto destinado para su desarrollo ofrecen importante información sobre los recursos que han sido necesarios para ejecutar las actividades analizadas.

Los trabajadores en el área han aumentado significativamente durante el proceso de transferencias, en el comienzo eran sólo 9 mientras que en el 2005 son 41. Surgen dos apreciaciones. Primero, el escaso número de trabajadores en el 2002 indica que la mayoría de las comarcas comenzaron las transferencias sin personal específico. Segundo, una vez iniciado el proceso, el desarrollo se observa especialmente en los dos últimos años coincidiendo con el período de mayor crecimiento de las tareas y actividades (2004-2005).

La evolución analizada por tipo de trabajador contratado muestra un inicio con mayoría de personal en categorías «Otros» y auxiliares de menor especialización. Una segunda etapa de contrataciones se orientó hacia los cargos técnicos. La cualificación parece ser determinante para el desarrollo de las actividades de Promoción del Turismo dada la creciente profesionalización de la gestión turística y la necesidad de elaboración-ejecución de Planes de Dinamización.

**Personal del Área de Turismo. Comarcas de Aragón. 2002-2005**

	2002	2003	2004	2005
Técnicos	1	7	14	20
Auxiliares	0	1	4	4
Otros	8	10	15	17
Total Turismo	9	18	33	41
Variación interanual	–	200,0	183,3	124,2
Evolución (Índice 100 = 2002)	100,0	200,0	366,7	455,6

Fuente: Dirección General de Administración Local y Política Territorial. Servicio de Política Territorial. Elaboración propia.

Asociado al aumento de actividades y personal contratado se observa el incremento de los presupuestos ejecutados anuales del área. En el año 2003 éste sumaba 4.454.100 euros mientras que en el 2004 ascendió a 5.663.000. En el año 2005 Promoción del Turismo ocupa el tercer lugar de importancia en la distribución del presupuesto total de las Comarcas (después de Acción Social y Recogida de Residuos Urbanos), situándose además entre las 5 primeras áreas con mayor aumento porcentual respecto a sí misma en el período 2003-2005.

### **Presupuestos del Área de Turismo. Comarcas de Aragón. 2002-2005**

	Miles de euros
Año 2003	4.454,1
Año 2004	5.663,0
Año 2005	7.229,8
Evolución 2003/2004 (%)	27,1
Evolución 2004-2005 (%)	27,7
Evolución 2003-2005 (%)	62,3

Fuente: Dirección General de Administración Local y Política Territorial. Servicio de Política Territorial. Elaboración propia.

#### **7.4 Los inicios del Área**

El comienzo del proceso de transferencias transcurrió de forma diferente según el estado de desarrollo de cada comarca. Es decir, en aquellas zonas de Aragón donde existía un sector turístico consolidado el traspaso se asumió de forma rápida y satisfactoria, mientras que aquellas con menos experiencias en el sector han necesitado más tiempo para adaptarse al cambio, ya que partían prácticamente de cero. De esta forma, cada comarca tuvo un comportamiento diferente con respecto a la creación del área, pero todas han evolucionado hacia un resultado positivo común.

La primera etapa estuvo marcada por la necesidad de ordenar los expedientes trasladados desde las Diputaciones y la DGA, racionalizar los procedimientos administrativos y aprender los modelos de gestión. De esta forma, la prioridad fue organizar la documentación de los diferentes tipos de establecimientos que ofrecen alojamiento turístico (casas rurales, hoteles, hostales, apartamentos, camping) y todos los trámites que de ellos se derivan. En muchos casos, estas tareas fueron complementadas con la actualización de la base de datos de todos los establecimientos de la comarca. Esta puesta a punto presentó altibajos de ritmos y resultados en

cada área creada, pues cada una de ellas presentaba diferencias en cuanto a disponibilidad de recursos humanos, volumen y complejidad de casos a analizar.

El segundo grupo de tareas estuvo asociado a asumir las actuaciones de inspección. El primer año se priorizó la formación a través del trabajo conjunto con la DGA adoptando los criterios que fueron explicados desde la administración autonómica. Una vez transcurrida esa etapa cada comarca creó su estrategia; algunas se asociaron y compartieron la figura del inspector turístico, otras capacitaron a personal de la propia comarca dando exclusividad en la tarea, y otras contrataron técnicos especializados para trabajar de forma global en el área (incluyendo las inspecciones). Actualmente, las opiniones se orientan a evaluar este servicio de forma satisfactoria y con una certeza clara: una buena ejecución necesita de personal exclusivo y muy especializado.

Un tercer bloque de actuaciones se centró en la promoción turística. Por un lado destaca, en un número minoritario de comarcas, la influencia de convenios todavía existentes entre las mancomunidades y ayuntamientos para la promoción del turismo. Estos convenios producen ocasionalmente solapamiento de actividades que paulatinamente van dando lugar al espacio propio de las comarcas. Por otro lado, las actividades de promoción son compartidas con las áreas de Patrimonio Cultural y Cultura, a veces lo hacen para sumar esfuerzos y otras por coincidir en los objetivos y contenidos.

## **7.5 Los aspectos positivos y las dificultades del proceso**

Los responsables de área entrevistados mediante técnicas cualitativas han evaluado el proceso de transferencias. Aquellas comarcas que lograron asumir las competencias a buen ritmo y de forma completa han valorado positivamente la nueva gestión. Los aspectos positivos desde una perspectiva de la dinámica de trabajo en el área son tres: trabajar conjuntamente con los empresarios de la zona, coordinar con otras áreas de la comarca manteniendo la identidad propia y recibir apoyo de la DGA cuando se necesitó y necesita.

Desde una perspectiva de impacto social consideran que la comarcalización ha creado un espacio territorial e institucional permitiendo la unificación de todos los municipios en un mismo proyecto turístico, favoreciendo a los más pequeños. Las áreas más consolidadas presentaron una opinión minoritaria pero relevante; la promoción del turismo va camino a convertirse en un área que produce ingresos económicos al territorio más que gastos.

Las dificultades percibidas en el proceso de transferencia provienen desde la visión de comarcas con menor desarrollo turístico, por lo tanto aque-

llas que comenzaron con una situación limitada a nivel de recursos y conocimientos del sector. Éstas consideraron escaso el apoyo de la DGA al inicio y durante el proceso; se necesitó tiempo para organizar y consultar a entidades supracomarcas que ofrecieran criterios concretos de trabajo. Actualmente, los responsables de área se apoyan en la Viceconsejería de Turismo y en los Servicios Provinciales del Departamento de Industria, Comercio y Turismo para resolver problemas puntuales.

Otro tipo de inconvenientes sucedieron en el momento de interpretar la normativa, pues existieron dudas sobre los límites competenciales entre las áreas, especialmente con Patrimonio Cultural y Tradiciones Populares y Cultura. Si bien muchas comarcas al poco tiempo de estar en funcionamiento lograron delimitar las competencias de cada área, también es cierto que todavía existen iniciativas puntuales que son compartidas, sin identificar qué objetivo corresponde a cada una de ellas.

El escaso número de trabajadores existentes al comienzo del proceso y las dificultades de éstos para disponer de tiempo exclusivo al área fue otro elemento condicionante para que las competencias no pudieran asumirse íntegramente desde el inicio para algunas comarcas. Los casos más difíciles se han dado en las zonas donde había mucha dificultad para encontrar trabajadores cualificados debido a la carencia de profesionales en el mercado. Por último se suman las limitaciones de presupuesto que al inicio significaban la clave para contratar personal y comenzar a desarrollarse.

## 7.6 Funcionamiento actual

El funcionamiento actual del Área es valorado por los responsables entrevistados de todas las Comarcas como adecuado en función de los esfuerzos realizados y los objetivos planteados inicialmente. Aquellas comarcas que contaban con un sector turístico desarrollado se encuentran al día de hoy con áreas consolidadas. Aquellas que no lo tenían, a pesar de las dificultades expresadas, cuentan con áreas de desarrollo incipientes.

Esta orientación positiva general ponderada en función de infraestructuras y dinámicas diversas se observa no sólo en la confirmación del aumento de actuaciones objetivas descritas anteriormente. También dan cuenta de ello las opiniones de los responsables de área, opiniones que surgen al valorar los impactos de la puesta en marcha de un nuevo modelo administrativo basado en la autogestión local del área. Los aspectos que se destacan son:

*A nivel ciudadano:*

- Percepción de estar más cerca de las necesidades e intereses de la población, los empresarios y visitantes (incremento notorio de

oficinas comarcales de información turística y coordinación de las municipales).

- Mejora de la eficiencia en los sistemas de gestión administrativa pública (servicio ágil, información actualizada, personal especializado en la gestión).
- Aumento de la comunicación y participación ciudadana con residentes y visitantes a través del uso interactivo de tecnologías de la información (pág web, correo electrónico e Intranet) .

*A nivel del desarrollo local y regional:*

- Revalorizar las localidades pequeñas y sus atractivos ofreciendo alternativas de proyectos emprendedores para economías locales deprimidas.
- Promocionar el territorio aragonés y los valores de su identidad cultural al interior y exterior de la Comunidad (enorme visibilidad en medios de comunicación y ferias nacionales).
- Posibilidad de intervención directa y rápida en la mejora de las infraestructuras (señalización, creación de rutas, subvenciones para reformas de casas rurales y revalorización del patrimonio) así como la intervención en escenarios naturales (educar para proteger la naturaleza).
- Oportunidad de colaborar en el aumento y calidad de ofertas de alojamiento y servicio al turismo en general (asesoramiento a emprendedores y asociaciones de empresarios, tareas de tramitación y sanciones).

Los aspectos menos conseguidos y en vías de ser mejorados son; por un lado las tareas de inspección y tramitación, pues siguen generando dudas en los momentos de aplicación de la normativa a casos concretos. Por otro, la necesidad de contar con más personal propio y cualificado.

Con respecto a la opinión ciudadana, los entrevistados observan que ésta se encuentra confusa en relación a la delimitación competencial de las administraciones públicas en su territorio. Se han realizado campañas de información en diversos medios, lo que ha favorecido la divulgación de la imagen de la comarca, pero no ha logrado transmitir el alcance de sus competencias específicas. Parecería que la población no puede discernir dentro de las actuaciones públicamente visibles en materia de Promoción del Turismo las responsabilidades de ayuntamientos, comarcas, diputaciones y Autonomía. Los que sí identifican claramente los distintos ámbitos son los empresarios y sus asociaciones.

## 8. Tratamiento y recogida de residuos urbanos

### 8.1 Los residuos en la Comunidad Autónoma y en las Comarcas

La Comunidad Autónoma de Aragón cuenta con el Plan de Gestión Integral de Residuos (GIRA) para el periodo 2005-2008. Éste se enmarca dentro de las directrices de la Unión Europea. Su objetivo general es que las administraciones y los agentes sociales confluyan en sus programas y herramientas para una gestión respetuosa con el medio ambiente y el desarrollo sostenible. El GIRA cuenta con alta legitimidad social, ya que se elaboró con una fuerte participación de instituciones políticas y agentes sociales de Aragón, se realizaron múltiples sesiones de trabajo, entre otros, con el Consejo de Cooperación Comarcal, la Comisión de Residuos y el Consejo de Protección de la Naturaleza<sup>45</sup>.

Este Plan sustituyó los planes sectoriales hasta ese momento apostando por una menor generación de residuos, la reutilización, el reciclado y la sensibilización ambiental, mediante programas horizontales de prevención, asesoramiento y control. En este marco, se creó un sistema de tratamiento y gestión unificado para cada tipo de residuo. Los residuos urbanos, industriales, ganaderos, de construcción y demolición, lodos de depuradoras o neumáticos fuera de uso fueron regulados a través de programas específicos.

Se optó, como único modo viable para soportar los costes de la exigencias legales, por un sistema que agrupara los municipios, titulares de la

---

45. Durante todo el proceso de elaboración del Plan, han participado los sindicatos UGT y CC.OO., las confederaciones empresariales CREA y CEPYME y la Fundación Ecología y Desarrollo, con quienes se han organizado un gran número de talleres y reuniones de trabajo. Además, el borrador fue enviado a todos los grupos parlamentarios y a más de un centenar de entidades antes de ser sometido a un amplio periodo de información pública, e incluso se dispuso íntegramente en la página web del Gobierno de Aragón, para facilitar la participación de todos los sectores.

competencia de recogida de RSU, para la gestión común aplicando criterios territoriales y técnico-económicos. De esta forma se dividió el territorio aragonés en ocho agrupaciones de ámbito superior al comarcal, aproximadamente homogéneas en la producción de residuos urbanos, lo que permitiría optimizar las infraestructuras necesarias para el transporte y tratamiento de los residuos generados.

### **Las Agrupaciones de Gestión y Comarcas que las constituyen**

Agrupación	Comarcas
Huesca	Alto Gállego, Hoya de Huesca/Plana de Uesca, La Jacetania.
Barbastro	Cinca Medio, La Litera/La Llitera, La Ribagorza, Sobrarbe, Somontano de Barbastro.
Fraga	Bajo Cinca/Baix Cinca, Los Monegros
Ejea	Campo de Borja, Cinco Villas, Ribera Alta del Ebro, Tarazona y el Moncayo.
Calatayud	Aranda, Campo de Daroca, Comunidad de Calatayud, Valdejalón.
Zaragoza	Campo de Belchite, Campo de Cariñena, Ribera Baja del Ebro, Zaragoza.
Alcañiz	Andorra-Sierra de Arcos, Bajo Aragón, Bajo Aragón-Caspe/Baix Aragó-Casp, Bajo Martín, Matarrania
Teruel	Comunidad de Teruel, Cuencas Mineras, Gúdar-Javalambre, Jiloca, Maestrazgo, Sierra de Albarracín.

En este marco, las comarcas ejercerán las funciones y servicios sobre la Recogida y Tratamiento de Residuos Urbanos que les atribuye la legislación de comarcalización establecidas en Artículo 8 d, en el capítulo III de la Ley 10/1993.

El Decreto 4/2005, del 11 de enero, del Gobierno de Aragón transfiere a las Comarcas competencias para colaborar con las Administraciones locales en obras de gestión de puntos de vertido, en la adquisición de equipamientos de recogida y transporte de recogida y recogida selectiva, y en tareas de control y vigilancia del estado de las instalaciones.

Las competencias administrativas son: tramitar inscripciones en el Registro de la Comunidad Autónoma, autorizar, vigilar, inspeccionar y sancionar la realización de actividades de valorización de residuos. También deberán fomentar la sensibilización ciudadana en materia de reutilización, reciclado y recogida selectiva. Y elaborar planes comarcales de gestión de residuos urbanos según los planes de residuos de la Comunidad Autónoma. De forma más detallada se presentan las competencias de la Administración de la Comunidad Autónoma y de las comarcas en el siguiente cuadro:

## **Competencias de la Administración de la Comunidad Autónoma**

---

La ordenación en materia de residuos en el marco normativo del Estado.

La elaboración de los planes de gestión de residuos de Aragón y su seguimiento, en colaboración con las Comarcas.

La coordinación de la gestión de los residuos de Aragón.

La ejecución de la normativa en materia de traslado de residuos dentro del territorio del Estado y en el interior de la Unión Europea.

Las competencias en materia de suelos contaminados.

La autorización, vigilancia, inspección y sanción en materia de actividades de gestión de residuos, excepto en materia de operaciones de valorización de residuos urbanos que corresponderá a la Comarca y sin perjuicio de la colaboración que en materia de vigilancia de gestión de residuos preste la Comarca.

La gestión, mantenimiento y continuidad de los registros en materia de gestión de residuos, sin perjuicio de la tramitación de la inscripción de las autorizaciones que, en materia de valorización de residuos urbanos, corresponda a la Comarca.

La autorización administrativa de instalación, ampliación y modificación sustancial o traslado de las industrias o actividades productoras de residuos peligrosos o residuos que no teniendo esa consideración se establezcan en razón de las dificultades que pudiera plantear la gestión de esos residuos.

La declaración de suelo contaminado.

La autorización de recogida, almacenamiento y transporte de residuos peligrosos.

La autorización de las operaciones de valorización y eliminación de residuos no urbanos.

Las autorizaciones de gestión de residuos distintas de la valorización de residuos urbanos.

Los procedimientos sancionadores en materia de residuos, excepto en materia de valorización de residuos urbanos, que corresponderá a la Comarca. La tramitación del registro para el transporte de residuos peligrosos.

La inscripción en el Registro de las actividades de gestión para la valorización o eliminación de residuos no peligrosos, sin perjuicio de la colaboración de la Comarca para la tramitación de la inscripción de las operaciones de valorización de residuos urbanos.

La inscripción en el Registro de las actividades de gestión distintas de la valorización o eliminación de residuos no peligrosos.

Todas aquellas competencias que no estén específicamente atribuidas a las comarcas.

---

## **Competencias de las Comarcas**

---

La elaboración de Planes Comarcales de gestión de residuos urbanos según los planes de residuos de la Comunidad Autónoma.

El fomento de la sensibilización ciudadana en materia de reutilización, reciclado y recogida selectiva.

### **Competencias de las Comarcas (continuación)**

---

Fomento y colaboración, con la Administración Local competente en materia de gestión de residuos urbanos, en cuanto a obras de sellado y restauración de puntos de vertido de residuos urbanos no autorizados así como en la mejora, adecuación y/o construcción de instalaciones de vertido de residuos urbanos autorizados, de acuerdo con la planificación autonómica.

Fomento y colaboración, con la Administración Local competente en materia de gestión de residuos urbanos, en cuanto a la adquisición de equipamientos de recogida y transporte de residuos urbanos, así como los necesarios para recogida selectiva de los mismos, en su caso de acuerdo con la planificación autonómica.

La participación en la elaboración de planes autonómicos en materia de residuos urbanos, así como la ejecución de los mismos en su ámbito territorial.

Autorizar, vigilar, inspeccionar y sancionar la realización de actividades de valorización de residuos urbanos.

Tramitar la inscripción y modificación de datos en el Registro de la Comunidad Autónoma de las autorizaciones para la valorización de residuos urbanos.

La Comarca aportará al Departamento competente en esta materia la documentación necesaria para el mantenimiento y actualización de los registros en materia de gestión de residuos.

La colaboración en la vigilancia y control del estado de las instalaciones. La vigilancia y control de la normativa vigente en materia de gestión de residuos urbanos.

En relación con las anteriores tareas y actuaciones se entiende

- Por residuos urbanos: Los generados en los domicilios particulares, comercios, oficinas y servicios. Aquellos que no tengan la calificación de peligrosos y que por su naturaleza o composición puedan asimilarse a los producidos en los lugares anteriores. Residuos procedentes de la limpieza de vías públicas, zonas verdes y áreas recreativas. Animales domésticos muertos, muebles, enseres y vehículos abandonados. Residuos y escombros procedentes de obras menores de construcción y reparación domiciliaria.
  - Por valorización de residuos urbanos: Todo procedimiento que permita el aprovechamiento de los recursos contenidos en los residuos urbanos sin poner en peligro la salud humana y sin utilizar métodos que puedan causar perjuicios al medio ambiente.
  - Por eliminación de residuos urbanos: Todo procedimiento dirigido, bien al vertido de los residuos urbanos o bien a su destrucción, total o parcial, realizado sin poner en peligro la salud humana y sin utilizar métodos que puedan causar perjuicios al medio ambiente.
-

## 8.2 La evolución de las actuaciones en el período 2002-2005

Las actividades que vienen desarrollando el Áreas de Recogida y Tratamiento de Residuos Urbanos refieren a las competencias comarcales que le han sido transferidas en el citado Decreto. Algunas de ellas han sido cuantificadas a través de indicadores numéricos y otras han sido descritas por los responsables de área entrevistados durante el trabajo de campo realizado.

### **Actuaciones del Área de Residuos Urbanos. Comarcas de Aragón. 2002-2005**

	2002	2003	2004	2005
Comarcas con Plan Comarcal de gestión de residuos urbanos	5	6	8	8
Nº de Autorizaciones de actividades de valorización de residuos urbanos.	0	0	1	1
Nº de Inspecciones de actividades de valorización de residuos urbanos.	5	5	5	5
Nº de Expedientes sancionadores de actividades de valorización de residuos urbanos.	0	0	0	0
Nº de Tramitaciones de inscripción y modificación de datos en el Registro de la Comunidad Autónoma de autorizaciones para la valorización de residuos urbano.	1	1	1	1

Fuente: Elaboración propia.

El área cuenta con el Plan GIRA estableciendo pautas de ejecución de actividades claras para todas las comarcas. A partir de esta vertebración normativa, la mayoría de ellas han adoptado el Plan constituyéndose éste en el principal instrumento para la planificación local de actuaciones. Sin embargo, la cuarta parte de las comarcas (8) han elaborado planes específicos en función de sus propias necesidades y problemáticas.

Las autorizaciones, inspecciones y expedientes sancionadores de las actividades de valorización del tratamiento de los residuos urbanos son realizadas por las empresas concesionarias del servicio de recogida. Desde la comarca, directamente los responsables del área o los consejeros supervisan y dan seguimiento a las tareas que ejecutan las empresas. Existen dos particularidades en esta competencia. Primero que su desarrollo depende de la disponibilidad de personal al servicio de las comarcas, por lo tanto si éste es insuficiente las tareas de control y vigilancia se ven afectadas. Segundo, los ayuntamientos son el principal punto de

apoyo para ejecutar estas actuaciones. También son escasas las actividades de tramitación de inscripción y modificación de datos en el Registro de la Comunidad Autónoma de autorizaciones para la valorización de residuos urbanos.

Con respecto a la recogida selectiva de residuos urbanos, las comarcas desde la puesta en marcha del Plan GIRA han impulsado la actuación mediante convenios con las empresas posibilitando un incremento en la recogida que varía en su modalidad dependiendo del tipo de residuo recogido. (principalmente papel-cartón y vidrios).

En 22 Comarcas (65%) se han realizado o se estaban realizando en el momento del trabajo de campo de este estudio, actuaciones de fomento y sensibilización ciudadana en materia de reutilización, reciclado y recogida selectiva. Las tareas genéricas que se observan son:

- Campañas de sensibilización a los ciudadanos sobre cómo hacer la selección de residuos resaltando la importancia del tratamiento en el ámbito doméstico (charlas informativas, campaña «Separar y ganar», campaña de reciclaje de aceites usados, recogida de vidrio en hostelería, cuñas de radio, carteles y folletos de difusión).
- Actividades de educación medioambiental (campañas «Elige el calor y gana», «No me llames basura: recíclame», «De ahorro de agua», talleres de horticultura natural, biblioteca medioambiental, recogida de material informático).
- Talleres conjuntos con organizaciones y empresas especializadas (Sodemasa, Ecoembes) en tratamiento de residuos y cuidados del medio ambiente así como también con colegios y escuelas.

Las actuaciones en infraestructuras (sellado y restauración de puntos de vertido, mejora, adecuación y/o construcción de instalaciones de vertido) destacan especialmente por la participación comarcal en la implementación de la red de vertederos controlados a partir de las directrices del GIRA, así como también en la construcción de estaciones de transferencia, puntos limpios y plantas de almacenamiento intermedio.

Actualmente, los vertederos presentan situaciones diferentes según la zona de Aragón que se observe. La actuación más importante en este último período es la creación en 2006 de un vertedero supracomarcal en Alcañiz (Agrupación número 7), que prestará servicio a 61 Municipios de las Comarcas de Bajo Aragón, Andorra-Sierra de Arcos, Bajo Martín, Bajo Aragón-Caspe/Baix Aragó-Casp y Matarraña/Matarranya. Durante el período estudiado las Comarcas han participado en el sellado de 53 vertederos distribuidos por toda la Comunidad Autónoma.

**Infraestructuras existentes en las Comarcas para la gestión de residuos. Año 2005**

	Número
Puntos limpios	9
Estaciones de Transferencia	6
Vertederos de Agrupación	5
Plantas de Almacenamiento Intermedio	3

Fuente: Dirección General de Administración Local y Política Territorial. Servicio de Política Territorial. Elaboración propia.

Asociado al aumento de las actuaciones de sensibilización, se percibe un incremento significativo en la cantidad de equipamientos. Actualmente existe mayor número de camiones y contenedores de recogida selectiva, con excepción de los contenedores de envases que mantiene la misma cantidad en los años 2004 y 2005.

**Equipamientos de recogida selectiva y transporte existentes en Comarcas. 2004-2005**

	2004	2005
Camiones	124	128
Contenedores selectiva de envases	807	807 <sup>46</sup>
Contenedores selectiva de papel-cartón	1.067	1.138
Contenedores selectiva de vidrio	2.255	2.353
Contenedores selectiva de pilas	135	219

Fuente: Dirección General de Administración Local y Política Territorial. Servicio de Política Territorial. Elaboración propia.

Todas las comarcas cuentan con suficientes camiones de recogida, contenedores de rechazo, contenedores de papel-cartón y de vidrio. Las diferencias entre unas u otras dependen del número de municipios, de la densidad de población, y la estacionalidad del servicio (las comarcas con mayor afluencia de turismo en temporada de verano disponen de más equipamientos). Son escasos los equipamientos para la recogida selectiva de envases y pilas reseñados en 2005, solamente cuentan en este año con estos contenedores tres comarcas en el primer caso, y cuatro en el segundo. El siguiente cuadro presenta la distribución del tipo de equipamientos por comarcas.

46. En una Comarca, durante el año 2005 quedaron fuera de servicio 385 contenedores pero estos fueron sustituidos por otros de carga lateral.

### Equipamientos de recogida y transporte de residuos y de recogida selectiva. 2005

	Camiones <sup>47</sup>	Rechazo <sup>48</sup>	Contenedores selectiva			
			Envases	Papel-cartón	Vidrio	Pilas
La Jacetania	4	467	–	14	34	–
Alto Gállego	4	901	–	26	80	–
Sobrarbe	7	941	–	38	62	44
La Ribagorza	10	788	680	14	111	–
Cinco Villas	8	1.130	–	61	109	–
Hoya de Huesca/ Plana de Uesca	2	481	–	136	200	–
Somontano de Barbastro	5	850	–	35	75	–
Cinca Medio	3	606	–	43	70	–
La Litera/La Llitera	3	760	–	54	64	–
Los Monegros	5	356	–	39	80	–
Bajo Cinca/ Baix Cinca	4	346	–	41	57	–
Tarazona y El Moncayo	2	281	–	18	44	–
Campo de Borja	2	197	104	45	73	–
Aranda	3	224	–	15	35	–
Ribera Alta del Ebro	2	421	–	55	78	–
Valdejalón	5	787	–	40	70	2
Ribera Baja del Ebro	3	374	–	18	40	–
Bajo Aragón-Caspe/ Baix Aragó-Casp	2	321	–	25	43	–
Comunidad de Calatayud	12	1.560	–	53	109	40
Campo de Cariñena	3	497	–	22	41	–
Campo de Belchite	1	157	23	28	55	–
Bajo Martín	3	393	–	16	30	–
Campo de Daroca	3	303	–	10	51	–
Jiloca	2	747	–	19	83	–
Cuencas Mineras	4	845	–	24	66	–
Andorra-Sierra de Arcos	3	230	–	24	34	–

47. Se han agrupado en este tipo de equipamientos camiones de distinta capacidad: entre 3 y 5 m<sup>3</sup>, 8-9 m<sup>3</sup>, 10-13 m<sup>3</sup>, 14-18 m<sup>3</sup> y 20-25 m<sup>3</sup>.

48. Se han agrupado en este tipo de equipamiento contenedores de distinta capacidad: menores de 500, y entre 500 y 3.200 litros.

**Equipamientos de recogida y transporte de residuos y de recogida selectiva.  
2005 (continuación)**

	Camiones	Rechazo	Contenedores selectiva			
			Envases	Papel-cartón	Vidrio	Pilas
Bajo Aragón	4	424	–	49	86	–
Comunidad de Teruel	5	658	–	72	178	49
Maestrazgo	1	178	–	3	31	–
Sierra de Albarracín	2	492	–	5	37	–
Gúdar-Javalambre	3	433	–	10	74	–
Matarraña/ Matarranya	4	582	–	15	55	–

Fuente: Dirección General de Administración Local y Política Territorial. Servicio de Política Territorial. Elaboración propia.

Por último, las actuaciones de participación en elaboración de Planes autonómicos de Residuos urbanos que se observan son escasas. En este sentido, la actividad más importante que se realiza es la participación de tres Presidentes de comarca, designados por el Consejo de Cooperación Comarcal, en la Comisión de Seguimiento del Plan GIRA. Es importante destacar que dicha participación se realiza en representación de la totalidad de las comarcas.

### **8.3 Personal y presupuesto del Área**

Las instituciones públicas observan cada vez más la necesidad de una gestión eficiente y responsable de los residuos. Para acercarse a este objetivo, los planes estratégicos se basan en: normas consensuadas y exigentes, administraciones locales coordinadas y uso de nuevas tecnologías en el tratamiento pre y post-recogida. Apostar por ello significa no sólo mejorar la calidad de vida de la población sino también cuidar los recursos naturales del territorio. Por estas razones, el Área de Recogida y Tratamiento de Residuos en las comarcas significa una de las cuatro áreas de mayor peso porcentual en la distribución del presupuesto total.

Existen otros elementos que la convierten en un área de altos costes, por una parte es el área que realiza más desplazamientos entre los municipios (necesidad de trasladar diariamente vehículos especializados a todas las localidades sin valorar las distancias ni el número de personas que en ellas habitan). Por otro, la cantidad de personal necesario para gestionar esta red. Junto a Acción Social y Deportes es el área que tiene mayor cantidad de per-

sonal contratado y la que más lo hace indirectamente (vía concesión a empresas privadas). La evolución de los presupuestos ejecutados es ascendente, mientras que en el año 2003 el gasto fue de 5,5 millones de euros, en el 2004 fueron 9,2 millones. En el año 2005 según lo presupuestados se calcula que el servicio significa un gasto de 216 euros por habitante.

### **Presupuestos del Área Recogida y Tratamiento de Residuos Urbanos.** **Miles de euros**

	Miles de euros
Año 2003	5.523,9
Año 2004	9.168,3
Año 2005	12.344,3

Fuente: Dirección General de Administración Local y Política Territorial. Servicio de Política Territorial. Elaboración propia.

El aumento de contratación de personal a medida que se desarrollaron las competencias ha sido importante, prácticamente un 500 % en el total del período. Si bien el incremento ha sido progresivo destacan los valores del primer año, 2002-2003. El tipo de trabajador contratado, en su mayoría, ha sido de escasa cualificación (peones conductores, celadores medioambientales), en menor medida se han contratado técnicos especializados. Actualmente, las comarcas cuentan con un total de 119 trabajadores. Gran parte de este personal responde a situaciones de normalización de contratos, se partió de una situación laboral precaria de los trabajadores, logrando estabilidad en las plantillas y por tanto mejores condiciones laborales.

### **Evolución del personal contratado. Área Recogida y Tratamiento de Residuos Urbano. Comarcas de Aragón. 2002-2005**

	2002	2003	2004	2005
Técnicos	0	3	3	2
Auxiliares	0	0	0	1
Peones conductores/Celadores	24	91	113	116
Total	24	94	116	119
Variación interanual	-	391,7	123,4	102,6
Evolución (Índice 100 = 2002)	100,0	391,7	483,3	495,8

Fuente: Dirección General de Administración Local y Política Territorial. Servicio de Política Territorial. Elaboración propia.

#### **8.4 Un comienzo heterogéneo, con aspectos positivos y dificultades**

Las competencias transferidas al Área de Recogida y Tratamiento de Residuos Urbanos tienen importantes antecedentes de gestión conjunta entre los municipios aragoneses. Los acuerdos entre ayuntamientos cercanos para crear redes de recogida mejoraban la organización y sobre todo minimizaban los costos del servicio. La nueva delimitación territorial en los casos que coincidió con los límites de la organización anterior facilitó el proceso de transferencias, pero en la mayoría de los casos el comienzo de la comarcalización implicó comenzar un nuevo proceso de reorganización administrativa y trabajo conjunto entre los ayuntamientos en función de las directrices del Plan GIRA.

Otro factor que influyó de forma importante en las transferencias está asociado a la duración y condiciones establecidas en los contratos entre las mancomunidades y las empresas concesionarias. Este hecho significó para algunas comarcas un tiempo de espera hasta la finalización de los mismos y para otras significó un cambio sencillo de titularidad de la entidad pública.

En resumen, la interacción de tres elementos han sido determinantes para unificar la gestión y asumir las competencias; primero las decisiones político-administrativas de los ayuntamientos para lograr acuerdos. Segundo, el ritmo y modalidades de traspasos para la recogida domiciliaria y selectiva, dependiendo del tipo de contrato con las empresas concesionarias. Y tercero, la puesta en marcha del Plan GIRA, ya que este propone una gestión conjunta de los ayuntamientos a través de las estructuras administrativas de las comarcas.

Desde una perspectiva más global, la percepción común de los responsables del área es la de estar viviendo un proceso de cambio de titularidades y competencias locales (mancomunidad-comarca a través de reorganización administrativa y territorial de municipios) enmarcado dentro de otro gran proceso mayor de transformación a nivel autonómico con respecto al tratamiento de los residuos

Los aspectos positivos del cambio realizados hasta el momento son:

- Existencia de un cuerpo normativo general para todas las comarcas que organiza mejor el territorio en función de objetivos comunes. Como consecuencia de ello ha aumentado la profesionalización del área creando una estructura política con estipulaciones y directrices claras.
- La autogestión ofrece la posibilidad de detectar rápidamente las necesidades de la población y actuar de forma directa sobre ellas creando líneas de actuación rápidas y efectivas. Influyen en ello la cercanía física y la interrelación social entre los ciudadanos, los técnicos y representantes políticos.

- Las competencias han aumentado la responsabilidad de la comarca en la gestión del servicio de recogida y tratamiento de residuos urbanos, pero también la posibilidad de asegurar estabilidad y calidad en su prestación.
- La comarcalización ha mejorado la posición de todos los municipios en los contratos establecidos con las empresas concesionarias, pues la reorganización político-territorial y creación de un ente supramunicipal consolidó la contraparte pública. A partir de este reposicionamiento, los municipios lograron mejorar el sistema de recogida y bajar los costes del servicio, significando beneficios directos especialmente para las localidades más pequeñas.

Las dificultades señaladas del comienzo del proceso fueron:

- La inexistencia de un diagnóstico previo que detallara el estado de la situación y los recursos disponibles en cada comarca, ya que Aragón es muy heterogéneo en materia de residuos urbanos. Un estudio de viabilidad económica sobre las necesidades y recursos de cada zona hubiera evitado que algunas comarcas realizaran mayor esfuerzo que otras. El decreto 4/2005, de 11 de enero, uniformizó el traspaso, fruto de negociaciones y acuerdos en el seno de comisiones mixtas.
- El apoyo institucional de la DGA existió, pero fue insuficiente. Era necesario más apoyo en cuanto a formación específica en el tema, contar con más personal especializado y, sobre todo, disponer de más tiempo para asumir las competencias.
- La complejidad de la gestión en Comarcas con amplia extensión territorial, baja densidad poblacional y escaso presupuesto. En estos casos, se prioriza el servicio de recogida de residuos urbanos pero los costes de funcionamiento son tan altos que no permite desarrollar otros aspectos, por ejemplo contratar más personal cualificado o elaborar planes comarcales. Estas limitaciones no ofrecen comodidad presupuestaria para desarrollar todas las competencias transferidas.
- El cambio de gestión de vertederos municipales o de mancomunidad a vertederos supracomarcales (Agrupaciones) implicó e implica para algunas zonas un tiempo de espera o transitoriedad, que en la práctica provoca limitaciones en el traslado y tratamiento de los residuos.

## 8.5 Funcionamiento actual

El funcionamiento actual del área, a pesar de las dificultades percibidas en el comienzo, es valorado por todas las comarcas como satisfactorio. La sub-

contratación privada para la ejecución de gran parte de las actuaciones (recogida selectiva, actividades sancionadoras e inspecciones, el control y la vigilancia) ha simplificado el proceso de transferencias. La recogida se lleva a cabo de forma ágil y sistemática y la selectiva evoluciona positivamente. De esta manera, dicha simplificación ha permitido cuidar aspectos relacionados con la educación ciudadana y promoción de buenas prácticas en materia de tratamiento y reciclado de residuos urbanos.

Asimismo ha mejorado la calidad del servicio aumentando la frecuencia de la recogida en prácticamente todas las comarcas. Además se evalúa de forma muy positiva el aumento de personal y el incremento de equipamientos.

Desde la perspectiva de los técnicos del área, a partir de las actuaciones comarcales, la población está más concienciada y participa más en las tareas de tratamiento de residuos urbanos. Influyen en ello la visibilidad pública de los equipamientos y el impacto de los planes de sensibilización. En este sentido, son los habitantes de las localidades más pequeñas los que presentan mayor satisfacción y conformidad con las competencias desarrolladas, pues la inclusión en una red territorial compartida con municipios más grandes garantiza equidad en la calidad del servicio a todos los municipios de la comarca.

Una vez evaluado el tiempo transcurrido en estos cuatro años y consultados sobre el futuro de las actuaciones, los temas que aparecen como prioritarios para seguir trabajando son: aplicación de la normativa de la Agenda 21 en todas las comarcas, seguir ejecutando las directrices del Plan GIRA en todo el territorio, ofrecer mayor formación a la ciudadanía en cuanto al tratamiento de los residuos en general y los peligrosos en particular (actualmente éstos últimos son buenas prácticas aisladas). Además implantar nuevas tecnologías, investigar y desarrollar plantas de reciclaje.



## 9. Protección Civil, prevención de riesgos y lucha contra incendios

### 9.1. El ámbito comarcal de la Protección Civil, prevención de riesgos y lucha contra incendios

Aunque el elemento más visible y familiar dentro de esta competencia es lo relacionado con la lucha contra los incendios, lo que se entiende por protección civil tiene unos contenidos más amplios. La competencia transferida a las comarcas contempla, obviamente, el conjunto de todos ellos. Las definiciones usuales de protección civil entienden ésta como el conjunto de acciones dirigidas a evitar, reducir o corregir los daños causados a personas y bienes por cualquier tipo de suceso, sea de origen natural o inducido por la acción humana. Ante situaciones recurrentes pero imprevisibles que amenazan vidas y bienes, las sociedades, en la medida en la que han ido modernizándose, han desarrollado dispositivos para minimizar e, incluso, tratar de impedir que los alcances de esos sucesos se magnifiquen. Un elemento clave para hacer efectiva esa protección es la planificación previa de las medidas que deben adoptarse sobre la base de los potenciales riesgos que se identifican en el entorno (físico y social) en el que vive cada sociedad. La salvaguarda de la integridad física de las personas y la minoración de los impactos que puedan ocasionar en los bienes los sucesos de origen natural o humano son, por tanto, los objetivos prioritarios de la protección civil.

En el aspecto legal, la protección civil es una competencia concurrente entre el Estado y las Comunidades Autónomas. La Comunidad Autónoma de Aragón ostenta las competencias sobre protección civil que surgen de su propio Estatuto de Autonomía, correspondiendo a la administración de la Comunidad Autónoma la regulación de la protección civil dentro del territorio aragonés.

La Ley 30/2002, de 17 de diciembre, de protección civil y atención de emergencia de Aragón, regula el sistema de gestión de emergencias y accio-

nes diversas de protección para proceder tanto ante emergencias propias de la protección civil, como catástrofes o calamidades, como en aquellas otras situaciones menos graves que, sin producir grandes trastornos sociales y desbordamiento de los servicios esenciales, requieren una atención coordinada y eficaz por estar en peligro la vida e integridad de las personas.

En su articulado esta ley establece los derechos y deberes de los ciudadanos, para dar cumplimiento a los fines que se persiguen con la misma. Se regulan los derechos de información y participación y los deberes de colaboración, las obligaciones de autoprotección, el deber de cumplir las órdenes de las autoridades de protección civil y las medidas de emergencia que éstas pueden adoptar y que en ocasiones son limitativas de derechos. También establecen las actuaciones básicas en protección civil, identificadas con la previsión y prevención de las situaciones de riesgo; la planificación de protección civil, en la que destaca la posición del Plan de protección civil de Aragón; la activación de los planes en caso de intervención y las tareas de rehabilitación y recuperación de la normalidad. Como cierre de las actuaciones se contempla la información y preparación de la población.

A efectos del análisis comarcal que estamos realizando, es importante constatar cómo el Título III de esta Ley, que regula la organización administrativa de la protección civil, incluye a las comarcas y su administración en relación con su objeto. Si tradicionalmente el hincapié se hacía sobre las estructuras territoriales de los municipios, sin menoscabo del papel que éstos siguen desempeñando, la novedad de la Ley 30/2002 es el tratamiento que se da a la comarca, involucrándola como ente de coordinación y con una acusada responsabilidad territorial sobre los planes de protección civil que deben ser realizados en su territorio. Básicamente, se establece la obligatoriedad de un Plan de protección civil de índole comarcal, en el que deben coordinarse e integrarse los respectivos planes municipales, debiendo ejercer la comarca una acción de liderazgo en el proceso, pues es responsabilidad de la administración comarcal tener a punto el correspondiente Plan de Protección Civil para su territorio. Plan que, obviamente, deberá estar integrado y ser consistente con el plan de nivel superior, responsabilidad de la DGA, teniendo que ser aprobados, por tanto, los planes comarcales por la instancia administrativa superior. Indudablemente esta estructura de planes “anidados”, consolida la estructura administrativa de la comarca y refuerza sectorialmente los servicios y funciones de la competencia transferida.

En la misma línea, la creación en esta ley de la Comisión de Protección Civil de Aragón, como órgano de colaboración de las administraciones en la materia, reconoce el papel de las comarcas en la protección civil, estableciendo la presencia de la comarca junto a la de otras administraciones más consolidadas (en la Comisión de Protección Civil de Aragón

están representadas la Administración del Estado, la Provincia, la Comarca, el Municipio y la Administración de la Comunidad Autónoma).

Finalmente, destacamos que el artículo 50 de la ley 30/2002, al atribuir responsabilidades a las comarcas en materia de protección civil, reproduce casi al pie de la letra, el listado de funciones y servicios que la ley de medidas de comarcalización había establecido<sup>49</sup>. Si mencionamos este hecho es por la relevancia que tiene el que la legislación especializada y sectorial armonice los contenidos de las competencias que debe desarrollar cada estructura territorial y se tenga en consideración el nuevo nivel territorial de la administración comarcal. Igualmente sintomático de la relevancia que se otorga en esta materia a la comarca, es el papel que se confía al presidente comarcal en materia de protección civil. Análogamente al papel que tradicionalmente desempeñan los alcaldes en sus términos municipales en caso de catástrofe o calamidad, la ley refleja esta afinidad de roles en territorios diferentes estableciendo que *“el presidente de la comarca es la máxima autoridad comarcal de protección civil. Cuando acontezca una emergencia colectiva dentro del territorio comarcal, que afecte a más de un término municipal de su delimitación o que exceda de la capacidad personal y material del municipio para hacerle frente, asumirá la dirección y coordinación de los servicios de socorro y asistencia e informará inmediatamente de la situación a los órganos competentes de la Administración de la Comunidad Autónoma”*.

En esta materia es fundamental la coordinación interadministrativa. Por ello, competencias compartidas, tales como las que implican intercambio de información y documentación (en ambos sentidos: de la comarca hacia la DGA y viceversa) para la planificación, promoción y fomento de la Protección civil y la prevención y extinción de incendios para el conjunto del territorio son particularmente importantes. En este marco el Consejo de Cooperación Comarcal juega un papel central para regular y asegurar que

---

49. Literalmente, el artículo 5º de la Ley 30/2002 establece que Corresponde a las comarcas en materia de protección civil las siguientes obligaciones: a) *Promover la creación de una estructura comarcal de protección civil y de grupos permanentes de intervención en emergencias.* b) *Elaborar y aprobar el Plan comarcal de protección civil.* c) *Recoger y transmitir datos relevantes para la protección civil.* d) *Elaborar el catálogo de recursos movilizables del Plan comarcal de protección civil.* e) *Prestar apoyo, asistencia y cooperación a los municipios en materia de protección civil.* f) *Elaborar y ejecutar programas comarcales de previsión y prevención, promoviendo campañas de concienciación y sensibilización de la población, divulgando las medidas de autoprotección y realizando prácticas y simulacros de protección civil.* g) *Promover la creación de organizaciones de voluntariado en el territorio comarcal.* Nótese la similitud con las competencias traspasadas a las comarcas en el Decreto de transferencias y que se reflejan en el cuadro siguiente. Citamos en extenso el contenido.

estos flujos de información circulan adecuadamente entre las distintas instancias con competencia y responsabilidad en la materia. Asegurar una comunicación fluida es importante no sólo en las situaciones de crisis sino en el trabajo preventivo que se hace cotidianamente y que incluye desde la formación de profesionales y voluntarios en estas materias hasta asesoría y diversas asistencias técnicas a requerimiento de las comarcas o porque el servicio central detecta su necesidad para mantener a punto y asegurar las capacidades de intervención al conjunto del sistema de protección civil.

En el cuadro se refleja resumidamente la comparación entre las competencias que son de la administración de la Comunidad Autónoma y las que se han traspasado a las comarcas de acuerdo al Decreto 4/2005 de 11 de enero, del Gobierno de Aragón, por el que se modifican los Decretos del Gobierno de Aragón de transferencia de funciones y traspasos de servicios de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón a la Comarca.

### **Competencias de la Administración de la Comunidad Autónoma**

---

- Elaborar y aprobar el Plan de Protección civil y los planes especiales, así como elaborar y aprobar las disposiciones de carácter general en materia de Protección civil, y fijar las directrices generales de la política de prevención y autoprotección.
  - Elaborar el mapa de riesgos, el catálogo de riesgos y el catálogo de recursos movilizables de la Comunidad Autónoma.
  - Colaborar en el impulso de la redacción de los planes territoriales de Protección civil comarcales y municipales.
  - Desarrollar y coordinar la política y programas de prevención y autoprotección.
  - Crear y mantener servicios propios de intervención en emergencias, y de sistemas de aviso y alerta
  - Solicitar de los órganos competentes el concurso de las Fuerzas Armadas en caso de catástrofe o calamidad.
  - Ejercer la superior dirección y coordinación de las acciones y medios de ejecución de los planes de Protección civil cuando así lo dispongan aquellos.
  - Disponer la aplicación del Plan de Protección civil y ejercer la dirección única y coordinación del mismo a través de su titular, salvo en la situación de emergencia de nivel estatal.
  - Establecer cauces de cooperación en materia de Protección civil con la Administración del Estado y con otras comunidades autónomas.
  - La Comunidad Autónoma de Aragón arbitrará las medidas necesarias para la participación de la Comarca en la Comisión de Protección civil.
  - Todas las demás competencias en la materia, no asumidas por las comarcas.
-

### **Competencias de las Comarcas**

- Elaborar y aprobar el Plan comarcal de Protección civil en coordinación con la Diputación General de Aragón.
- Determinar la estructura organizativa comarcal de Protección civil y de los grupos permanentes de intervención en emergencias.
- Recoger y transmitir datos relevantes para la Protección civil.
- Elaborar el catálogo de recursos movilizables del Plan comarcal de Protección civil.
- Prestar apoyo, asistencia y cooperación a los municipios en materia de Protección civil.
- Elaborar y ejecutar programas comarcales de previsión y prevención.
- Promover y realizar campañas de concienciación y sensibilización de la población, divulgando las medidas de autoprotección y realizando prácticas y simulacros de Protección civil.
- Promover la creación de organizaciones de voluntariado en el territorio comarcal.
- Crear un registro de agrupaciones de voluntarios en el ámbito territorial de la Comarca.
- Comunicar a la Dirección General del Departamento competente en esta materia aquellos actos inscribibles y datos asociados necesarios para el mantenimiento y actualización del Registro de agrupaciones de voluntarios. A su vez, la Dirección General de Interior comunicará a la Comarca y a la agrupación el número de registro que corresponda, así como la conformación de las variaciones de datos y bajas en dicho Registro.

## **9.2 Actuaciones y servicios**

El cómputo de acciones realizadas por las comarcas en esta materia es más bien modesto como puede observarse en el cuadro siguiente. En general, es un área que presenta notables retrasos en la asunción de los servicios y funciones que tanto la Ley 30/2002 de medidas de protección civil como el Decreto 4/2005 de transferencias atribuye a las comarcas.

#### **Actuaciones en el Área de Protección Civil. Comarcas de Aragón. 2002-2005**

	2002	2003	2004	2005
Planes comarcales de Protección civil elaborados en coordinación con la Diputación General de Aragón	3	3	5	6
Registro de agrupaciones de voluntarios en el ámbito territorial de la Comarca	5	7	10	12
Nº de Organizaciones de voluntariado creadas en el territorio comarcal	14	58	67	86
Nº de Voluntarios en el territorio comarcal	331	514	708	901

Fuente: Elaboración propia.

Aunque se percibe un incremento constante a lo largo de la serie temporal para la que se han obtenido los datos, el hecho es que a finales de 2005 tan sólo había seis comarcas que tenían elaborado y aprobado por la DGA el Plan Comarcal de protección Civil. Siendo, como así se establece en la Ley 30/2002, los Planes de protección civil el elemento esencial para llevar adelante las actuaciones pertinentes en caso de calamidad, catástrofe o accidentes graves, puede resultar sorprendente el exiguo número de planes elaborados. Dado el carácter absolutamente central de éstos para hacer frente a las contingencias derivadas de los sucesos que pueden poner en riesgo tanto vidas humanas como los activos territoriales, una primera lectura que cabría hacer de la escasa atención que las comarcas parecen prestar a esta cuestión, estaría relacionada con la percepción de los riesgos existentes en el territorio. A juzgar por los planes de prevención realmente existentes y los datos que recogimos en nuestra encuesta referidos al número de comarcas que tienen establecido y mantienen al día un registro de asociaciones de voluntarios (12 comarcas a finales de 2005) y aquellas que manifestaron que tienen un catálogo de recursos movilizables en caso de intervención (15 comarcas), cabría deducir que la percepción del riesgo en el conjunto de nuestras comarcas es relativamente bajo. Frente a tan sólo 6 comarcas que disponen de Plan, un poco menos de la mitad cuentan al menos con estos instrumentos parciales que les permitirían planificar y evaluar teóricamente las capacidades que disponen para hacer frente a una contingencia catastrófica en términos de recursos humanos y materiales. Aunque sólo en 12 comarcas está creado el registro de agrupaciones de voluntarios, otras 11, aunque no han implantado el registro, informaron que en su territorio existen asociaciones de este tipo.

Esa percepción difusa de vivir en un territorio relativamente seguro es posible que lleve, tanto a la opinión pública como a los responsables electos, a que los temas relativos a la prevención no ocupen un lugar preeminente en la agenda de las demandas sociales, correspondiendo a los técnicos de los niveles administrativos centrales garantizar y velar por los sistemas de prevención e intervención en caso de riesgo. Como se verá más adelante, el gasto realizado en esta materia vendría a corroborar esta situación.

No obstante, a lo anteriormente expuesto, habría que agregar que tanto las diputaciones provinciales, como a un nivel más general, la propia administración de la Comunidad Autónoma, han sido durante mucho tiempo las responsables de asegurar las estructuras y redes de servicios y recursos técnicos que aseguran la protección civil en el territorio. Los parques de bomberos, uno de los servicios más emblemáticos asociados a la

protección civil, han sido impulsados y dotados hasta fecha bien reciente casi exclusivamente por las diputaciones provinciales (en los casos de Zaragoza y Teruel). Por tanto, el hecho de que tanto desde las diputaciones provinciales como desde la misma DGA se garantice la existencia de un sistema de protección civil en todos los territorios de nuestra Comunidad, lleva a que, salvo en algunos espacios de características particulares, la percepción del riesgo no sea acuciante y las autoridades comarcales, en esta primera fase de instalación de la administración, no hayan sentido por ello especial urgencia en impulsar las intervenciones que tienen atribuidas en esta materia.

De acuerdo a la información que han facilitado las comarcas, los datos relativos a 2005 reflejan la tendencia que cabría esperar a partir de ahora. De mantenerse el crecimiento observado entre 2004-2005, se confirmarían nuestras apreciaciones anteriores: la ausencia de una percepción intensa de riesgos en nuestra región que, a su vez, no incentiva invertir recursos en esta materia. Y ello, por dos razones fundamentales: mientras se crea y consolida una administración que tiene que atender otras necesidades más perentorias, el gasto en protección civil no suele visualizarse como una urgencia: el futuro y la incertidumbre vinculada al azar no suele ser un tema particularmente atractivo en el que invertir recursos (salvo casos particulares, de experiencias colectivas cercanas y traumáticas). Y, porque hasta la fecha, como se ha mencionado, son otras las instituciones que satisfacen razonablemente el nivel de seguridad socialmente demandado. Por ello, a medida que se consolide la administración comarcal, no debería descartarse el que aumenten las inversiones y el número de acciones que las comarcas realizan en esta área. Como quiera que uno de los elementos esenciales de la competencia es la redacción de los Planes de protección civil comarcales, en los próximos años es de esperar que se generalizará la redacción de éstos y, por la propia naturaleza de los contenidos que deben contemplarse en estos planes, aflorará la cuestión de la coordinación, racionalización y corresponsabilidad en la inversión y gestión de los recursos con los agentes que tradicionalmente se han ocupado de estas materias: diputaciones y municipios (sobre todo, aquellos de mayor tamaño que han centralizado la financiación para la prestación del servicio).

El número de voluntarios y el de asociaciones de voluntarios ha experimentado un crecimiento regular durante el periodo de instalación comarcal al que se refiere la encuesta, si bien en proporción distinta. Si las agrupaciones de voluntarios se han multiplicado casi por seis en el periodo, el número de voluntarios que se encuadran en ellas tan solo se ha triplicado. Lo que estos datos reflejan, probablemente, es que a pesar

de la escasa dedicación presupuestaria a esta competencia, la influencia comarcal a pesar de sus limitados medios sí ha tenido un efecto difusor de estas posibilidades de participación y encuadramiento en los esquemas comarcales de protección civil que se ha traducido en un número significativo de lugares y ayuntamientos que han decidido constituir su agrupación de voluntarios de protección civil, haciendo aumentar el número total de éstas de las 14 agrupaciones iniciales a las 86 existentes a finales de 2005. Sin embargo, el número de nuevos voluntarios que se han comprometido en las agrupaciones surgidas no ha mantenido similar ritmo. La paradoja es que el número de miembros por agrupación disminuye. Las del año 2005 son más pequeñas que las que había en 2002, aunque ahora el número de núcleos de población que tienen una agrupación de voluntarios haya aumentado. Es bastante plausible suponer que la comarcalización está teniendo un papel impulsor en esta materia. La difusión de información sobre las actividades a realizar en protección civil que han impulsado las comarcas habría llevado a que en muchos municipios y núcleos de población que antes no tenían agrupación ahora hayan decidido constituirlos. La expectativa de recibir apoyos por parte de la comarca para su funcionamiento reforzaría, en la misma dirección, la creciente constitución de asociaciones.

Como complemento al cuadro anterior, en la tabla siguiente se resume el número de comarcas que a finales de 2005 realizaban alguna de las acciones que de acuerdo a las competencias transferidas en la materia les correspondería realizar. Se han identificado ocho acciones cuya realización correspondería a la comarca. De todas ellas, la que más comarcas realizan, es la de facilitar asistencia y cooperación a los municipios en materia de protección civil. El 69% de las comarcas llevan a cabo sistemáticamente esta actividad en 2005. Las menos frecuentes, junto a la elaboración de los Planes de Protección Civil comarcales y registro de asociaciones de voluntarios que comentábamos líneas arriba, serían: la transmisión de datos relevantes para la protección civil (tan sólo lo hace el 14% de las comarcas); contar con una organización comarcal de protección civil; mantener actualizado el catálogo de recursos movilizables en caso de catástrofe y la realización de actividades y programas de prevención, actuaciones todas ellas que sólo realizan el 15% de las comarcas. El bajo número de comarcas que realizan estas actividades es congruente con el hecho de que son muy pocas las que han elaborado su plan. Las actividades que se han enumerado son aspectos a integrar en un marco que los articula. En ausencia de ese marco estas intervenciones presentan un carácter voluntarista y un tanto aleatorio. No obstante, estas acciones terminarán incluyéndose en los instrumentos de planificación que a

medida que se consolide la administración comarcal se realizarán. Finalmente, es interesante resaltar que el 53% de las comarcas habían realizado en 2005 alguna actividad de sensibilización o concienciación de la población en relación a los riesgos que se corren y las maneras de protegerse y evitarlos. Si antes comentábamos que la percepción del riesgo en nuestra Comunidad no es muy intensa, tampoco eso quiere decir que sea una sociedad despreocupada y que viva de espaldas a estas eventualidades: 17 comarcas tienen incluidas actividades de sensibilización dentro de sus tareas y programas de trabajo cotidianos.

### **Actuaciones en el Área de Protección Civil. Comarcas de Aragón. 2002-2005**

	2002	2003
Comarcas con estructura organizativa comarcal de Protección civil y de los grupos permanentes de intervención en emergencias determinada	6	19%
Comarcas con Plan comarcal de Protección civil en coordinación con la Diputación General de Aragón	15	47%
Comarcas que recogen y transmiten datos relevantes para la Protección civil	14	44%
Comarcas con el catálogo de recursos movilizables del Plan comarcal de Protección civil elaborado	15	47%
Actuaciones de asistencia y cooperación a los municipios en materia de Protección civil.	22	69%
Comarcas con programas comarcales de previsión y prevención elaborados y ejecutados (*)	15	47%
Actuaciones de promoción campañas de concienciación y sensibilización de la población, divulgando medidas de autoprotección y realizando prácticas y simulacros.	17	53%
Comarcas con registro de agrupaciones de voluntarios en el ámbito territorial de la Comarca creado	12	38%

Fuente: Elaboración propia.

(\*) En realidad, más que a programas, las respuestas recogidas se refieren a las acciones realizadas y que pertenecen con carácter general a este ámbito. Un programa sería algo más consistente y sistemático; idealmente, este ítem debería haberse referido a la existencia de planes específicos frente a contingencias que por su naturaleza requieren este tipo de planificación: incendios, inundaciones... como las más evidentes; pero también, y en función de la naturaleza del territorio y su probabilidad de ocurrencia podrían establecerse para otros contenidos: derrames químicos, catástrofes ferroviarias, accidentes fabriles, desprendimientos de tierra... Sin embargo dado el escaso tiempo de funcionamiento de las administraciones comarcales y los ya expuesto acerca del exiguo grado de inversión y énfasis puesto en estas materias, las respuestas a esta cuestión se mueven simplemente en el terreno de actividades realizadas que tengan alguna relación con la finalidad preventiva en general, tales como establecimiento de retenes preventivos; acciones ante nevadas, seguridad escolar, elaboración de mapas de riesgos por municipios...

Desde el punto de vista del número de funciones y servicios traspasados, realizadas usualmente por las comarcas a finales de 2005, esta misma información nos proporciona otra lectura complementaria al considerar el mapa comarcal.

En el cuadro siguiente resumimos conjuntamente la información relativa al número de comarcas que realizan un determinado número de actividades de acuerdo a lo que establece el Decreto de transferencias. Se trata de las ocho acciones, objeto de intervención comarcal, y que ya hemos identificado en el cuadro anterior.

### **Número de actividades de competencia comarcal. Comarcas de Aragón. 2005**

Numero de actividades	Comarcas que las realizan	% comarcas
8	3	9%
7	4	13%
6	3	6%
5	1	3%
4	7	22%
3	2	6%
2	5	16%
1	2	6%
Ninguna	5	16%

Fuente: Elaboración propia

En relación a las actuaciones realizadas en este ámbito por las comarcas hay que resaltar la disparidad existente en lo tocante al grado de implantación y ejecución de las acciones asociadas a la misma. De acuerdo a lo que establece el Decreto de transferencias de las ocho acciones o intervenciones identificadas en esta materia que deberían ser objeto de intervención exclusivamente comarcal, a finales de 2005, considerando el mapa comarcal de Aragón, tan sólo hay tres comarcas que declaran realizar todas aquellas acciones y la prestación de servicios que el decreto de transferencias (y la Ley 30/2002) les encomienda. El 22 % de las comarcas, en 2005, realizaban al menos cuatro de las 8 tareas transferidas y existían todavía cinco comarcas que no habían puesto en marcha esta competencia, ya que declararon que no habían realizado ninguna de las actuaciones traspasadas en esta materia.

### **9.3 Presupuestos y Personal**

En la siguiente tabla se presenta la información cuantitativa referida a la evolución del personal comarcal del conjunto de las comarcas adscrito al

área de protección civil, prevención y extinción de incendios, así como su evolución en los últimos cuatro años.

**Personal del Área de Protección Civil. Comarcas de Aragón. 2002-2005**

	2002	2003	2004	2005
Técnicos	2	8	10	10
Auxiliares	–	–	–	–
Otros	–	20	27	31
Total personal	2	28	37	41
Variación interanual (%)	–	–	32,1	10,8
Evolución (índice 100 = 2003)	–	100	132	146
Evolución técnicos (índice 100 = 2003)	–	100	125	125

Fuente: Dirección General de Administración Local y Política Territorial. Servicio de Política Territorial. Elaboración propia.

La evolución del personal comarcal asignado ha seguido la propia dinámica de constitución y organización de la administración comarcal. El gran salto que se observa del año 2002 al 2003, en el que se pasa de 2 servidores públicos a 28, refleja el momento en el que la mayor parte de las comarcas se crean y se contrata el personal para la puesta en funcionamiento de los servicios y funciones transferidos. Dado que las competencias en materia de protección civil estaban encomendadas a los municipios y que la administración autonómica y las diputaciones de Zaragoza y Teruel aseguraban recursos para mantener los parques de bomberos y los equipamientos existentes, no fue inicialmente un área prioritaria para las comarcas, ya que lo esencial de los aspectos que suelen relacionarse con la protección civil, la protección y la lucha contra los incendios, estaba razonablemente cubierto por las inversiones y equipamientos que venían habilitando las diputaciones y la DGA, existiendo una más que razonable homogeneidad en la dinámica seguida por todas las comarcas a la hora de abordarla: no siendo una prioridad a contemplar en los primeros momentos de construcción de la administración, va emergiendo su necesidad a medida que otros procesos de consolidación administrativa van siendo finalizados o, al menos, puestos en marcha. Por esa razón, los índices comparativos que figuran en el cuadro se han calculado a partir de 2003.

Es interesante reparar también en la evolución seguida por las pautas de contratación. Se observa un cierto estancamiento en la contratación de personal técnico frente a la categoría “otros” que incluye perfiles tales como “bomberos”, capataces y brigadas de servicios que sí ha crecido proporcio-

nalmente más. La proporción de técnicos sobre el total de personal ha pasado de un 29% de los primeros en el año 2003 al 24% en 2005, disminuyendo su peso en el conjunto de las contrataciones dentro de esta área.

En conjunto, a finales de 2005, el empleo generado en esta área, en relación al empleo total de la administración comarcal, es el 2,6%. Si esta misma relación la observamos a través de los años transcurridos, resulta que la proporción de personal empleado en protección civil prácticamente se ha mantenido, sin variación, alrededor de un 3% de toda la masa laboral que contratan las comarcas<sup>50</sup>.

Por lo que respecta a la evolución del presupuesto, a título informativo, una visión resumida se refleja en la siguiente tabla.

#### **Presupuestos del Área de Protección Civil. Comarcas de Aragón. 2003-2005**

	2003 (miles €)	2004 (miles €)	2005 (miles €)	Evolución 2004/ 2003	Evolución 2005/ 2004	Evolución 2005/ 2003
Protección Civil	2.318,0	2.712,5	3.777,3	17,0	39,3	63,0
Todas las áreas	76.798,8	96.051,6	119.240,2	25,1	24,1	55,3
% que representa respecto al total del presupuesto	3,02	2,82	3,17	-	-	-

Fuente: Dirección General de Administración Local y Política Territorial. Servicio de Política Territorial. Elaboración propia.

El desempeño económico de esta área ha evolucionado desde los 2,3 millones de euros gastados en el año 2003 a los 3,7 millones de euros que se han presupuestado para el año 2005. Bajo el supuesto de que se ejecutara completamente el presupuesto programado, el gasto en las actividades que contempla esta competencia habría supuesto un aumento del 63%. Durante los tres años transcurridos, la tendencia es creciente. De hecho, el gasto en esta área crece, a partir de 2004, por encima del incremento general del gasto comarcal. En relación al crecimiento presupuestario que

50. En realidad se ha producido un ligero descenso en esta relación. Ha pasado de suponer el 3,2% en 2003, al 2,8 % en el 2004 y al 2,6% en 2005. Aunque el empleo ha crecido en esta área no lo ha hecho con la intensidad a la que han aumentado los efectivos en el conjunto, por lo que dentro del conjunto ve reducido su peso. Es de esperar que a medida que la administración comarcal se consolide y las comarcas aumenten el número de acciones relacionadas con esta competencia a partir de la elaboración de sus planes de protección civil, las contrataciones en esta área experimentarán un repunte.

han experimentado otras competencias cabría decir que el área de protección civil sería la quinta que más ha crecido. Se situaría en el tramo medio de crecimiento. A pesar de ello, sigue siendo la penúltima área competencial en términos de gasto, tan solo por delante de Patrimonio Cultural, que es la que dispone de menores dotaciones económicas.

#### 9.4 Equipamientos

A continuación se presenta una breve relación de los equipamientos existentes relacionados con esta competencia en el conjunto de las comarcas, aunque fundamentalmente, se trate de equipos para la lucha contra el fuego.

#### Recursos y equipos del Área de Protección Civil. Comarcas de Aragón. 2004-2005

	2004	2005
Parques de bomberos	32	32
Subparques de bomberos	40	41
Bomberos profesionales	215	223
Bomberos voluntarios	633	668
Total Bomberos	848	891
Número de autobombas	138	147
Otros vehículos	135	138

Fuente: Dirección General de Administración Local y Política Territorial. Servicio de Política Territorial. Elaboración propia.

Con 32 parques de bomberos y 41 subparques se asegura una más que aceptable cobertura para la extinción de incendios. No obstante, si las cifras absolutas se ponen en relación con su distribución territorial se detecta que algunas comarcas carecen de este equipamiento básico en el área de protección civil. La comarca más desfavorecida es Campo de Belchite que no tiene parque ni subparque de bomberos. Comarcas que no tienen un parque de bomberos en su territorio hay todavía 10. Pero, al menos tienen un subparque. En cuanto al número de bomberos y material disponible, hay un esfuerzo constante por mantener las dotaciones de parques y subparques adecuadamente preparadas y equipadas. Los ligeros aumentos observados obedecen a ese empeño. Hay un total de 14 comarcas que no cuentan con ningún bombero profesional, y 6 que no cuentan con bomberos voluntarios. Sin embargo, las cifras recabadas no permiten observar el reemplazo de los equipamientos que sí se realizan de manera continua y que garantizan el nivel de operatividad de parques y subparques.

**Recursos y equipos del Área de Protección Civil. Comarcas de Aragón. 2005**

	Parques bomberos	Subparques bomberos (apoyo)	Bomberos TOTAL	Bomberos profesionales	Bomberos voluntarios
La Jacetania	1	3	60	0	60
Alto Gállego	1	2	35	10	25
Sobrarbe	4	0	44	4	40
La Ribagorza	5	0	100	4	96
Cinco Villas	3	0	37	22	15
Hoya de Huesca/ Plana de Uesca	2	1	75	27	48
Somontano de Barbastro	1	0	17	4	13
Cinca Medio	1	0	13	1	12
La Litera/La Llitera	1	0	7	7	
Los Monegros	0	2	23	0	23
Bajo Cinca/Baix Cinca	1	0	73	8	65
Tarazona y El Moncayo	1	1	29	13	16
Campo de Borja	0	1	20	0	20
Aranda	0	1	10	0	10
Ribera Alta del Ebro	1	3	74	0	74
Valdejalón	1	0	14	14	0
Ribera Baja del Ebro	1	0	12	0	12
Bajo Aragón-Caspe/ Baix Aragó-Casp	1	0	16	16	0
Comunidad de Calatayud	1	0	18	18	0
Campo de Cariñena	1	0	11	11	0
Campo de Belchite	0	0	32	0	32
Bajo Martín	1	1	26	0	26
Campo de Daroca	1	0	11	11	0
Jiloca	1	1	15	10	5
Cuencas Mineras	0	4	25	0	25
Andorra-Sierra de Arcos	0	1	2	0	2
Bajo Aragón	1	1	27	17	10
Comunidad de Teruel	1	2	30	26	4
Maestrazgo	0	3	7	0	7
Sierra de Albarracín	0	5	12	0	12
Gúdar-Javalambre	0	6	12	0	12
Matarraña/Matarranya	0	2	4	0	4
<b>TOTAL Comarcas</b>	<b>32</b>	<b>41</b>	<b>891</b>	<b>223</b>	<b>668</b>

Fuente: Dirección General de Administración Local y Política Territorial. Servicio de Política Territorial. Elaboración propia.

## 9.5 Situación actual

Los datos precedentes han puesto de manifiesto que el desarrollo de esta competencia se encuentra desigualmente asentada en las comarcas aragonesas y, en general, bastante atrasada en su implementación. Se han adelantado algunas posibles explicaciones que nos parecen plausibles a la hora de entender por qué las funciones y servicios vinculados a esta competencia han tardado más que otras en iniciar su despegue. Se ha visto que la relativamente escasa dotación de personal y el moderado presupuesto dedicado a estas acciones son decisiones que pueden tener su origen, por un lado, en la percepción difuminada que existe acerca de los riesgos que amenazan el territorio y, por otro, en condicionantes de tipo estructural derivadas del hecho de que otras instancias administrativas han asegurado hasta la fecha coberturas de protección razonables.

### 9.5.1 El proceso de transferencias: resultados y aprendizajes

Descontando aquellas comarcas que no han iniciado todavía actividades relacionadas con esta competencia, la valoración mayoritaria que se ofrece del proceso confirma que éste se ha realizado sin mayores contratiempos. Tan sólo hemos sabido de la existencia anterior de acciones relativas a esta competencia en seis comarcas aunque con diferente grado de desarrollo, profundización y efectividad. El hecho de que existiera tan escasa experiencia comarcal (recursos humanos capacitados, estructuras físicas, red de relaciones con los técnicos, gestores y políticos que se encargan de este tema en la administración de la DGA) explicaría, en gran parte, el escaso número de comarcas en las que estas funciones han despegado. En el resto de casos, la preocupación por incorporar las dimensiones (funciones y servicios) de la protección civil a la gobernanza del territorio es un efecto directo de la creación de la administración comarcal.

Las valoraciones sobre los resultados del proceso son cautelosas. Según nos manifiestan, esta competencia, por su novedad, ha sido de las últimas en incorporarse y está empezando a despegar recientemente. De hecho, una buena proporción de comarcas están realizando estudios, o han creado comisiones en su seno, durante el año 2005, para la preparación de los planes de protección civil comarcales. El papel de las agrupaciones de voluntarios es visto como un elemento sumamente positivo dentro del proceso global de asunción de esta competencia por la comarca. La adquisición de equipamientos para muchos ayuntamientos, que se ha podido realizar gracias a la existencia de presupuestos comarcales, también es señalado como un elemento que se atribuye directamente a la existencia de la comarca.

Hay también una parte de los informantes que señala los aspectos negativos del proceso, sobre todo la falta de recursos puestos a disposición de esta área y la queja hacia el papel de la DGA, que hubieran preferido más activo y directivo. Paradójicamente, y aun cuando la apreciación del voluntariado sea positiva, también indican como limitante la falta de compromiso e implicación de la población que hizo difícil en algunos lugares la constitución de agrupaciones de voluntarios. Otro asunto que se ha señalado en las entrevistas se refiere a la descoordinación entre municipios grandes que tenían sus planes y disponían de estructuras para la protección civil y la comarca que intenta extender estas acciones y estructuras al conjunto de municipios del territorio.

#### 9.5.2 En el presente: dificultades y lo que habría que mejorar

La constatación casi unánime es que *“se está empezando ahora a poner en marcha la protección civil en las comarcas”*. Sobre esta idea general, ampliamente manifestada por nuestros informantes, caben algunas matizaciones y precisiones en función de las circunstancias y particularidades de cada lugar y del grado de implantación que se ha conseguido en este tiempo.

Hay un lugar común recurrente que, a partir de cierto desempeño, inquieta a los responsables de esta competencia: la necesidad de contar con personal técnico adecuado a la función y una dotación presupuestaria acorde con las tareas previstas. Es igualmente cierto, sobre todo en las visiones provenientes de aquellas comarcas en las que la competencia se ha desarrollado de manera amplia y cuentan con experiencia en su gestión, que en relación a las cuestiones de personal y presupuesto, se plantean críticamente la adecuada dimensión que esta competencia debe tener en la comarca para evitar equipamientos y estructuras que desbordan las capacidades comarcales de mantenimiento y gestión. Después de todo, una adecuada planificación podría satisfacer y racionalizar el equipamiento necesario y suficiente para prevenir adecuadamente los riesgos contemplados. Y ése es justamente el punto más débil del presente actual en esta competencia: el relativo retraso en las tareas de planificación que deberían haber puesto en marcha las comarcas como primer paso para cumplir con las funciones atribuidas en la competencia transferida. Sin embargo, es realmente notable cómo, en poco menos de dos años de ejercicio, la mayor parte de las comarcas se han dado cuenta de esta carencia y la reacción está siendo, en un número significativo de casos, la elaboración del correspondiente plan de protección civil. Tarea que requiere, por un lado, un periodo de tiempo relativamente dilatado de preparación, discusiones, ajustes y redacción y, por otro, conocimientos y apoyo técnico que, por ahora,

no está disponible en todas las comarcas. Como se comentaba en el epígrafe correspondiente, en el conjunto de las comarcas tan sólo hay 10 técnicos que están trabajando en esta área. Por tanto, en la situación actual, puede llegar a ser un tanto difícil avanzar en la dirección que se ha identificado como correcta (planificar las intervenciones ante los riesgos identificados para proteger adecuadamente a las poblaciones).

La movilización de las sociedades locales a través de la creación de agrupaciones de voluntarios es otra realidad importante, en estrictos términos de protección civil, que la comarcalización ha hecho aflorar. Aunque existían agrupaciones en algunos municipios —y sigue siendo una de las competencias municipales— indudablemente uno de los efectos de la existencia de la comarca ha sido la dinamización de estos grupos y la generalización de la sensibilización hacia la protección civil, prácticamente inexistente con anterioridad, con las excepciones ya mencionadas. La creciente sensibilidad hacia estos temas y la preocupación de la administración hacia los mismos es reciente y en parte coincidente en el tiempo con el hecho de la creación comarcal. No obstante, sin la mediación de la administración comarcal y los recursos que ésta ha movilizado es dudoso que hubiera alcanzado el grado de generalización logrado, en términos de territorio y número de personas interesadas. Este resultado tiene una relación directa con la incipiente, y todavía desordenada, labor desarrollada por las administraciones comarcales.

Los responsables de protección civil manifiestan, en general, estar satisfechos del apoyo que reciben de sus Consejos Comarcales, si bien también admiten que ese apoyo no se traduce de manera directa e inmediata en mayores recursos para el área. Son conscientes de que en la agenda política de las prioridades comarcales, la protección civil no ocupa un lugar preferente. Por ello, y considerando la situación anterior, en la que “hace tan sólo unos años no había nada”, se acepta como razonable el actual reparto de recursos aunque se aspire a aumentar los medios disponibles para mejorar las funciones que desempeñan. En los pocos casos en los que la comarca cuenta con un servicio de protección civil consolidado la visión es más crítica y exigente hacia la “escasez” de medios que el Consejo asigna.

Finalmente, es interesante destacar la percepción que, según los responsables de esta área, tiene la gente en las comarcas de la protección civil. Las valoraciones se moverían entre el respeto y la ignorancia. Una gran parte de la población es por completo ajena a lo que significa la protección civil y no suelen estar al corriente de lo que se hace en esta materia. Sin embargo, cuando tienen conocimiento de las actividades y alcance

de la protección civil la respuesta es siempre positiva y merecedora de respeto y cierta admiración.

Ha contribuido bastante a esta apreciación positiva, al decir de los técnicos entrevistados, la creación de los grupos de voluntarios y las actividades que han realizado desde su creación: presencia en actos multitudinarios, cursos de capacitación, actividades de sensibilización en las que han participado..., y aunque todavía haya situaciones precarias en cuanto a medios y dotaciones, reconocen el esfuerzo que se ha hecho para equipar a las agrupaciones con algunos medios básicos.

### 9.5.3 Futuros

La visión de futuro que proyectan los responsables comarcales de protección civil es bastante incierta. O cuando menos poco definida. Posiblemente, reflejo del escaso tiempo que lleva implantada y de la percepción abrumadora de las tareas que deberían llevarse a cabo.

No obstante, y a pesar de esta visión de un futuro borroso, los planteamientos recogidos acerca de las expectativas inmediatas a realizar en esta área, son bastante concretos y traducen una percepción muy consistente tanto de lo que queda por hacer como de por dónde empezar hacia dónde dirigir los primeros pasos. En ese sentido, una gran parte de las respuestas recogidas se refieren a la necesidad de finalizar, o empezar, según los casos, los procesos de planificación que permitan a las comarcas contar con su plan de protección civil para, a partir de ahí, estructurar las actividades e ir paulatinamente asumiendo de manera más eficaz las funciones transferidas. Ello pasa también por contar con una mayor dotación de personal técnico al frente de esta competencia en las comarcas. Una vez elaborados y aprobados los planes de protección civil quedará el dotarlos adecuadamente de recursos considerando en los presupuestos las necesidades que se planteen. Y, en bastantes casos, el futuro pasa ineludiblemente por resolver problemas de coordinación entre las distintas instituciones que tienen competencias concurrentes o intervienen en alguno de los múltiples aspectos relacionados con la protección civil: diputaciones provinciales, ayuntamientos, parques de bomberos, DGA...

Mientras la mayor parte de las comarcas ven que en el futuro las agrupaciones de voluntarios se irán consolidando, tendrán más medios y un papel relevante en los planes de protección civil, una minoría de comarcas opta por una estructura de protección civil absolutamente profesionalizada para lo que ya han dado los primeros pasos, contratando personal para que se haga cargo de estas funciones prescindiendo del voluntariado.

Cualquiera que sea la forma que adopte el sistema de protección civil en las comarcas su tarea fundamental deberá consistir en lograr el mejor

aprovechamiento posible de las medidas de protección a utilizar. Para ello es preciso lograr que la población tenga una adecuada comprensión de los problemas involucrados en la protección civil y conozca y entienda la necesidad de su participación en las acciones que se planifiquen a esos efectos. Consecuentemente, y al margen de la protección del Estado y de la Administración Autonómica, la población en el territorio debe estar preparada para alcanzar por sí misma tal protección. El papel que juegan las comarcas en estos aspectos de autoprotección ciudadana son fundamentales. Ante una emergencia que requiere la actuación de la protección civil, una parte muy importante de la población depende, al menos inicialmente, de sus propias fuerzas. Las competencias transferidas a las comarcas tienen por finalidad asegurar en el nivel territorial que este primer escalón de intervenciones funcione adecuadamente. En los países en los que los esquemas de protección civil están ampliamente consolidados, el convencimiento de la población y conseguir su participación ha supuesto bastante tiempo. Lograr la comprensión y la participación de la población aragonesa en las tareas propias de la protección civil, es sin lugar a dudas una tarea que no ha hecho más que empezar en las comarcas y que, a buen seguro, incrementará su importancia en el futuro inmediato.



## 10. Servicios y actuaciones en materias no transferidas

### 10.1 Actuaciones

De las actuaciones en materias no transferidas, las que se realizan en mayor número de comarcas, en 2005, son: la promoción de Ferias (en 24 comarcas), los Centros de información y asesoramiento para la mujer, fruto de respectivos convenios con el Instituto Aragonés de la Mujer (en 22 comarcas), las Agencias de desarrollo local (en 20 comarcas) y la colaboración en Programas europeos Leader +, Interreg IIIA o Life (en 20).

A continuación se sitúan actuaciones o programas relativos a la prevención de incendios forestales (en 18 comarcas<sup>51</sup>), a la potabilización (en 18 comarcas) y mejora del abastecimiento de agua (13), educación adultos (15), parque de maquinaria (13) o limpiezas viaria y de caminos (12).

En el cuadro siguiente se ofrecen de manera detallada todos los servicios y actuaciones que las comarcas realizan aparte de las transferidas, ordenados por el número de comarcas en donde se llevan a cabo. Puede observarse la variedad de actuaciones, programas y servicios que las comarcas han puesto en marcha fuera de las funciones y servicios transferidos.

**Servicios y Actuaciones en áreas no transferidas. Comarcas de Aragón. 2005.**  
**Número de comarcas donde se realizan y %**

Actuaciones	2005 Núm. de comarcas	2005 (%)
Promoción de ferias y su asistencia a las mismas	24	6,9
Mujer, centro información y servicios. Convenio IAM	22	6,4
Agencia de desarrollo local.	20	5,8
Programas europeos: Leader +, Interreg 3A, Life	20	5,8

51. Se trata de actuaciones preventivas de limpieza de montes, que es de competencia municipal.

**Servicios y Actuaciones en áreas no transferidas. Comarcas de Aragón. 2005.**  
**Número de comarcas donde se realizan y % (continuación)**

Actuaciones	2005 Núm. de comarcas	2005 (%)
Lucha contra incendios forestales	18	5,2
Potabilización comarcal.	18	5,2
Educación de Adultos	15	4,3
Mejora abastecimiento comarcal.	13	3,8
Parque de Maquinaria comarcal	13	3,8
Limpieza viaria y mantenimiento caminos	12	3,5
Nuevas tecnologías: intranet municipal, comarcal	11	3,2
Prevención drogodependencias	11	3,2
Escuelas Taller y Taller de empleo	9	2,6
Transporte Escolar convenio Dpto. Educación	9	2,6
Protección Recursos Naturales	8	2,3
Asesoramiento contable y jurídico a Municipios	7	2,0
Proyectos y estudios técnicos medioambiente	7	2,0
Inserción sociolaboral de discapacitados	7	2,0
Cursos verano (convenio Universidad Zaragoza)	7	2,0
Poda y jardinería	7	2,0
Asesoramiento urbanístico	6	1,7
Asesoramiento a Municipios (Archivos)	6	1,7
Oficina Temporeros	6	1,7
Formación geriátrica	6	1,7
Limpieza alcantarillado	6	1,7
Servicio itinerante podología	6	1,7
Repoblación forestal	5	1,4
Estabilización empleos temporales inmigrantes	5	1,4
Apertura de centros escolares fuera de horario lectivo	5	1,4
Desinsectación, Desinfección y Desratización	5	1,4
Transporte sociosanitario	5	1,4
Guardería infantil	7	2,0
Oficina Comarcal Consumo	4	1,2
Biblioteca Móvil e Interconexión telemática	4	1,2
Recogida Residuos peligrosos agroganaderos	3	0,9
Conexión telemática Centros Salud-Hospital	3	0,9
Lucha contra erosión	1	0,3
Tratamiento frente a mosquitos	1	0,3
Tratamiento purines. Asistencia a municipios	1	0,3
Agencia de Desempleo laboral	1	0,3
Servicio itinerante de fisiología	1	0,3
Cursos infantiles verano inmigrantes/autóctonos	1	0,3
<b>TOTAL SERVICIOS Y ACTUACIONES</b>	<b>346</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Elaboración propia.

Si agrupamos los servicios por temáticas comunes, los más numerosos corresponden a educación y formación, con un total de 49 actuaciones, que representan el 14,2% del conjunto de ellas ofertados por las comarcas. Aquí se engloban las actividades de educación de adultos (presentes en 15 comarcas), transporte escolar en colaboración con el Departamento de Educación (9 comarcas), cursos de verano (en colaboración con la Universidad de Zaragoza (7), guarderías infantiles, formación geriátrica o apertura de los centros escolares fuera de horario lectivo.

A continuación se sitúan las actuaciones relativas al Medio Ambiente, con un total de 44. Las que más se realizan en mayor número de comarcas (18) son actuaciones de lucha contra los incendios forestales (actuaciones preventivas de limpieza de montes), programas de protección de Recursos Naturales (en 8 comarcas), proyectos y estudios técnicos medioambientales (7) o de repoblación forestal (5). Otros servicios o actuaciones son minoritarios: recogida de residuos peligrosos agroganaderos, tratamiento de purines, tratamiento contra los mosquitos o lucha contra la erosión.

**Servicios y Actuaciones en áreas no transferidas, por temas. Comarcas de Aragón. 2005. Número de comarcas donde se realizan y %**

Actuaciones	2005	2005 (%)
Educación y formación	49	14,2
Medio ambiente	44	12,7
Tratamiento de aguas	31	9,0
Limpieza pública y jardinería	30	8,7
Comercio	28	8,1
Empleo	27	7,8
Mujer	22	6,4
Desarrollo local	20	5,8
Asesoramiento	19	5,5
Sociedad de la información	18	5,2
Otros servicios	58	16,8
<b>TOTAL SERVICIOS Y ACTUACIONES</b>	<b>346</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Elaboración propia.

Le siguen los referidos al tratamiento de aguas (potabilización en 18 comarcas y mejora del abastecimiento en 13) y a la limpieza pública y jardinería (30 actuaciones: limpieza viaria y mantenimiento de caminos, en 12 comarcas; poda y jardinería, en 7; limpieza alcantarillado en 6, y desinfección y desratización, en 5).

Las actuaciones relacionadas con el comercio son, fundamentalmente, las de promoción de ferias, actividad que se realiza en 24 comarcas, y las oficinas comarcales de consumo (4 comarcas).

En lo referente a empleo, destacan las Escuelas-Taller y los Talleres de Empleo (en 9 comarcas), actuaciones relativas a la inserción sociolaboral de discapacitados (7 comarcas), oficinas de temporeros (6) y actuaciones dirigidas a la estabilización de los empleos temporales inmigrantes (en 5 comarcas).

Las Agencias de Desarrollo Local están presentes, en el 2005, en 20 comarcas, habiendo experimentado un desarrollo muy importante (había 4 en 2002).

El asesoramiento que prestan las comarcas son de tres tipos: contable y jurídico a los municipios (servicio que se presta en 7 comarcas), en materia de archivos (6 comarcas) y urbanístico (en otras 6 comarcas).

En el tema Sociedad de la Información, las actuaciones más numerosas son la puesta en marcha de intranets municipales o comarcales (11 comarcas), además de las páginas web, con que cuentan todas las comarcas.

Finalmente, en «Otros servicios y actuaciones», los más numerosos son los programas europeos Leader +, Interreg IIIA o Life: nada menos que 20 comarcas participan en alguno de ellos. Además están los parques de maquinaria comarcal (13 comarcas), programas de prevención de las drogodependencias (11), servicios itinerantes de podología (que se presta en 6 comarcas), o transporte sociosanitario para personas dependientes, fundamentalmente personas mayores (en 5 comarcas).

Estas actuaciones descritas que han llevado a cabo las comarcas durante 2005 pueden agruparse en dos grandes apartados: aquellas que están ligadas a actividades y servicios de promoción y fomento económico y social de la comarca y de sus productos, y aquellas que pueden catalogarse como servicios a la población.

Las actuaciones en Comercio, Empleo, Desarrollo Local, la mayoría de las referidas a Sociedad de la Información y a Medio Ambiente, y otras como los programas europeos, van destinadas al fomento del desarrollo endógeno de los territorios comarcales. Educación, Tratamiento de aguas, Limpieza pública, Centros para la mujer, Asesoramiento y otro tipo de actuaciones constituyen servicios que se prestan a la población y que van dirigidos a mejorar la calidad de vida.

El primer tipo de actividades representan el 40% del total de las realizadas por las comarcas fuera de sus estrictas competencias; la prestación de diferentes servicios a la población constituye el 60% restante.

En los dos cuadros siguientes se muestra la evolución de estas actuaciones y servicios por temas entre 2002 y 2005. Como mínimo en todas las áreas temáticas que hemos categorizado se han duplicado las actuaciones, sobresaliendo sociedad de la información y desarrollo local, que han multiplicado por 6 y por 5, respectivamente, sus actuaciones. En conjunto, el crecimiento de los servicios y actuaciones en materias no transferidas de las comarcas entre 2002 y 2005 ha sido del 310%

**Servicios y Actuaciones en áreas no transferidas, por temas. Comarcas de Aragón. 2002-2005. Número de comarcas donde se realizan**

	2002	2003	2004	2005
Educación y formación	18	25	34	49
Medio ambiente	12	19	23	44
Tratamiento de aguas	7	7	17	31
Limpieza pública y jardinería	10	18	20	30
Comercio	8	16	25	28
Empleo	7	11	18	27
Mujer	8	13	20	22
Desarrollo local	4	7	14	20
Asesoramiento	10	12	18	19
Sociedad de la información	3	7	11	18
Otros servicios	28	38	45	58
<b>TOTAL SERVICIOS Y ACTUACIONES</b>	<b>115</b>	<b>173</b>	<b>245</b>	<b>346</b>

Fuente: Elaboración propia.

**Evolución del número de Servicios y Actuaciones en áreas no transferidas, por temas. Comarcas de Aragón. 2002-2005. Índice 100 = 2002**

Actuaciones	2002	2003	2004	2005
Sociedad de la información	100	233	367	600
Desarrollo local	100	175	350	500
Tratamiento de aguas	100	100	243	443
Empleo	100	157	257	386
Medio ambiente	100	158	192	367
Comercio	100	200	313	350
Limpieza pública y jardinería	100	180	200	300
Mujer	100	163	250	275
Educación y formación	100	139	189	272
Asesoramiento	100	120	180	190
Otros servicios	100	136	161	207
<b>TOTAL SERVICIOS Y ACTUACIONES</b>	<b>100</b>	<b>152</b>	<b>218</b>	<b>310</b>

Fuente: Elaboración propia.

**Servicios y Actuaciones realizadas por las Comarcas en áreas no transferidas  
(continuación)**

	2002	2003	2004	2005
<b>DESARROLLO LOCAL</b>				
Agencia de desarrollo local.	4	7	14	20
<b>TRATAMIENTO DE AGUAS</b>				
Potabilización comarcal	4	4	8	18
Mejora abastecimiento comarcal	3	3	9	13
<b>ASESORAMIENTO</b>				
Asesoramiento urbanístico	3	3	6	6
Asesoramiento a Municipios (Archivos)	4	5	6	6
Asesoramiento contable y jurídico a Municipios	3	4	6	7
<b>MEDIO AMBIENTE</b>				
Protección Recursos Naturales	2	4	6	8
Lucha contra erosión	1	2	1	1
Lucha contra los incendios forestales	5	6	8	18
Repoblación forestal	0	1	2	5
Tratamiento frente a mosquitos	1	1	1	1
Tratamiento purines. Asistencia a municipios	0	1	1	1
Recogida Residuos peligrosos agroganaderos	0	0	1	3
Proyectos y estudios técnicos medioambientales	3	4	3	7
<b>COMERCIO</b>				
Oficina Comarcal Consumo	1	2	3	4
Promoción de ferias y su asistencia a las mismas	7	14	22	24
<b>EMPLEO</b>				
Escuelas Taller y Taller de empleo	2	2	4	9
Inserción sociolaboral de discapacitados	2	4	5	7
Oficina Temporeros	2	3	5	6
Estabilización empleos temporales inmigrantes	1	2	4	5
<b>EDUCACIÓN, FORMACIÓN Y SERVICIOS</b>				
Cursos verano (convenio Universidad Zaragoza)	1	2	5	7
Guardería infantil	2	4	4	7
Apertura de centros escolares fuera de horario lectivo	2	2	3	5
Educación de Adultos	9	11	14	15
Formación geriátrica	1	2	3	6
Transporte Escolar convenio Dpto. Educación	3	4	5	9

**Servicios y Actuaciones realizadas por las Comarcas en áreas no transferidas  
(continuación)**

	2002	2003	2004	2005
<b>LIMPIEZA PÚBLICA Y JARDINERÍA</b>				
Poda y jardinería	2	4	4	7
Limpieza alcantarillado	1	2	4	6
Limpieza viaria y mantenimiento caminos	5	10	10	12
Desinsectación, Desinfección y Desratización	2	2	2	5
<b>SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN</b>				
Conexión telemática Centros Salud–Hospital	1	2	2	3
Biblioteca Móvil e Interconexión telemática	0	2	3	4
Nuevas tecnologías: intranet municipal, comarcal	2	3	6	11
<b>MUJER</b>				
Mujer, centro información y servicios. Convenio IAM	8	13	20	22
<b>OTROS SERVICIOS</b>				
Programas europeos: Leader +, Interreg 3A, Life	10	13	17	20
Prevención drogodependencias	3	5	6	11
Parque de Maquinaria comarcal	10	13	13	13
Servicio itinerante podología	2	2	3	6
Agencia de Desempleo laboral	0	0	0	1
Servicio itinerante de fisiología	0	0	0	1
Cursos infantiles verano inmigrantes/ autóctonos	0	1	1	1
Transporte sociosanitario	3	4	5	5
<b>TOTAL ACTUACIONES Y SERVICIOS</b>	<b>115</b>	<b>173</b>	<b>245</b>	<b>346</b>

Fuente: Elaboración propia.

En un tercer cuadro se presenta, *in extenso*, los servicios y actuaciones dentro de cada área temática, con su evolución año a año.

## 10.2 Personal y presupuestos

Todo este cúmulo de servicios y actuaciones de las comarcas fuera de sus estrictas competencias y su importante desarrollo ha sido posible por una creciente asignación de personal y presupuestaria.

En efecto, el personal de las comarcas enmarcados en estas actuaciones ha pasado de 25 en el 2002 a 154 en 2005, lo que representa que se han multiplicado nada menos que por 6. Dentro del personal, la incorporación de técnicos específicos ha tenido también una evolución creciente, desde los 2 en 2002 a los 40 existentes en 2005.

El presupuesto se ha duplicado en el periodo 2003-2005, pasando de 11,7 a 23,3 millones de euros, representando la quinta parte del total de los presupuestos comarcales.

**Personal en los Actividades y Servicios prestados en áreas no transferidas.  
Comarcas de Aragón. 2002-2005. Número e índices**

	2002	2003	2004	2005
Número total de Trabajadores	25	90	128	154
Número de Técnicos	2	10	27	40
Número de Trabajadores Administrativos	0	0	0	3
Evolución personal (Índice 100 = 2002)	100	360	512	616
Evolución técnicos (Índice 100 = 2002)	100	500	1.350	2.000
% sobre total personal 32 comarcas	11,9	10,2	9,5	9,8

Fuente: Dirección General de Administración Local y Política Territorial. Servicio de Política Territorial. Elaboración propia.

**Presupuesto para actividades y servicios en áreas no transferidas.  
Comarcas de Aragón. 2003-2005. Miles de euros e índices**

	2003	2004	2005
PRESUPUESTO EJECUTADO	11.690,7	17.147,5	23.309,3
Evolución presupuesto (Índice 100 = 2003)	100,0	147,0	199,0
% sobre total presupuestos 32 comarcas	15,2	17,9	19,5

Fuente: Dirección General de Administración Local y Política Territorial. Servicio de Política Territorial. Elaboración propia.

## 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. Por otro lado, 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 las directrices 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 puestas 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 desarrollos 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 período 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 surgi-

do 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 sintetizado en un indicador que resume 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 años<sup>52</sup>.

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

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.

**Índice de Apreciación Global de Desarrollo de las áreas competenciales en el conjunto de las Comarcas de Aragón. 2005 (continuación)**

	No iniciada	Incipiente	En desarrollo	Consolidada	Índice de Apreciación Global de Desarrollo del Área
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

Fuente: Elaboración propia.

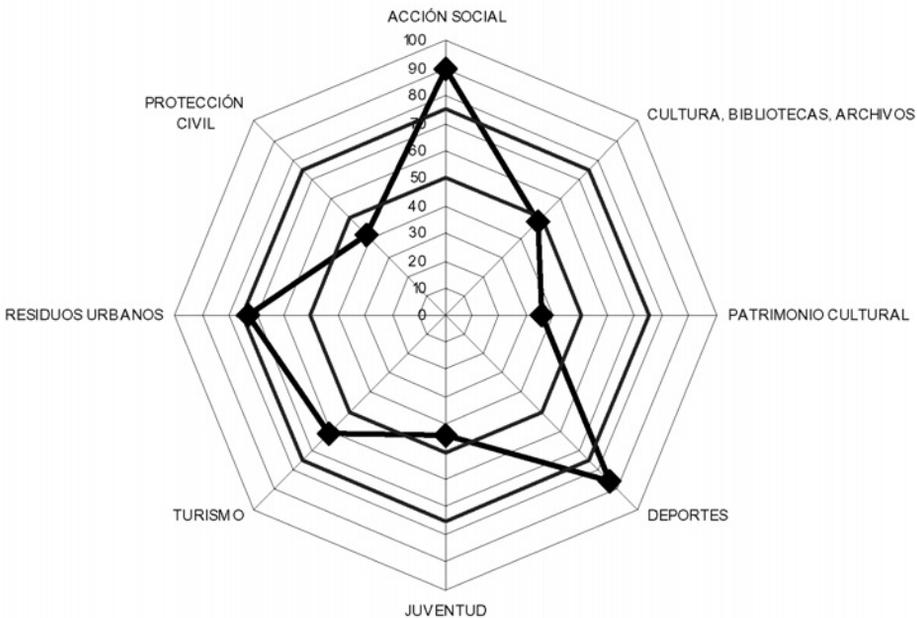
A partir de esta tabla que refleja la distribución del número de comarcas que tienen cada área en alguna de las categorías establecidas, se ha elaborado el indicador que aparece en la última columna de la derecha. El indicador tendría un valor máximo de 100 para cada área de competencia, si todas las 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.

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.

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. Los años 2002-2003 coinciden 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.



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

Fuente: Elaboración propia.

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
<b>Total personal</b>	<b>210</b>	<b>885</b>	<b>1.344</b>	<b>1.574</b>

Fuente: Dirección General de Administración Local y Política Territorial. Servicio de Política Territorial. Elaboración propia.

**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
<b>Total personal</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Dirección General de Administración Local y Política Territorial. Servicio de Política Territorial. Elaboración propia.

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.

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.

#### **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

Fuente: Dirección General de Administración Local y Política Territorial. Servicio de Política Territorial. Elaboración propia.

#### **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	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Dirección General de Administración Local y Política Territorial. Servicio de Política Territorial. Elaboración propia.

### 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	100,0	100,0	100,0	-

Fuente: Dirección General de Administración Local y Política Territorial. Servicio de Política Territorial. Elaboración propia.

### Presupuestos Área de Cultura. Comarcas de Aragón. 2003-2005

	2003	2004	2005	Evolución			Orden de crecimiento 2005/2003
	Miles de €	Miles de €	Miles de €	2004- 2003 %	2005- 2004 %	2005- 2003 %	
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	-

Fuente: Dirección General de Administración Local y Política Territorial. Servicio de Política Territorial. Elaboración propia.

## 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.

<b>Logros y retos: Dimensiones de análisis</b>	
Gradualismo y flexibilidad	↔ Desarrollo desigual
Adaptación a la diversidad	↔ Fragmentación
Motivación	↔ Inexperiencia
Nuevos localismos	↔ Solapamiento de administraciones
Democracia participativa	↔ Ausencia de referendo 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 detri-

mento 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 ini-

cio de su carrera profesional con el trabajo en la comarca, lo que ha inoculado 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 con-

fianza 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 Municipio<sup>53</sup>. 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:

---

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 algunos casos la concurrencia de administraciones tiene el claro objetivo de complementar municipalmente lo que hace la comarca (por ejemplo, en Acción Social).
- 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 comarcales<sup>54</sup>.

---

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.

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 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 promunicipalista 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 encomendada 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 a 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 la articulación de la pluralidad de actores públicos existentes en Aragón, de forma que se aumenten los nive-

les 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 revertiese 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 interactuar 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 conse-

cuencia, 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 posibilida-

des. 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 ser-

vicios 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 Sierra de Albarracín a Los Monegros<sup>55</sup>. 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

---

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%).

tiene el 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.



## Bibliografía

- 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 Autònoms 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.



