

EL MAPA COMARCAL ARAGONÉS: COMENTARIOS Y REFLEXIONES SOBRE SU DISEÑO(*)

JORGE INFANTE

SUMARIO: I. EL DISEÑO DE DELIMITACIONES ADMINISTRATIVAS Y POLÍTICAS. II.– EL DEBATE EXTRAPARLAMENTARIO DE LA DELIMITACIÓN COMARCAL: DE ANTEPROYECTO A PROYECTO DE LEY: 1. El Anteproyecto de Ley o propuesta de delimitación sometida a consulta. 2. Resultado de la exposición pública: El Proyecto de Ley de delimitación comarcal de Aragón.– III. EL DEBATE PARLAMENTARIO DE LA DELIMITACION COMARCAL: DE PROYECTO A LEY: 1. Sobre la capitalidad. 2. Creación de nuevas delimitaciones comarcales.– IV. LA CREACIÓN DE LAS COMARCAS EN ARAGON: AJUSTES DEL MAPA COMARCAL.– V. COMARCA Y MAPA COMARCAL EN ARAGÓN. RESULTADOS DEL PROCESO.– VI. A MODO DE REFLEXION FINAL.

RESUMEN: Para desarrollar la política de comarcalización en Aragón fue necesario elaborar un mapa comarcal. A la nueva división político-administrativa del territorio se llega por aproximaciones sucesivas. El proceso seguido se define en tres tiempos. En el primero, Gobierno de Aragón elaboró un Anteproyecto de Ley (1995), siguiendo la disposición adicional segunda de la Ley de Comarcalización (1993), que fue sometido a consulta de las Diputaciones Provinciales, Ayuntamientos y Mancomunidades. En el segundo momento, con las aportaciones realizadas, el Gobierno aprobó un Proyecto de Ley de delimitación comarcal que remitió a las Cortes de Aragón (1996). Finalmente, en el tercer momento, las Cortes aprobaron la Ley 8/1996, de 2 de diciembre de delimitación comarcal de Aragón. Posteriormente a este proceso, cuando se aprobaron las leyes de creación de cada comarca 2001/2003, se realizó un reajuste puntual. El resultado ha sido mapa heterogéneo de fronteras políticas. En este trabajo abordamos cómo se ha elaborado el mapa comarcal aragonés para reflexionar sobre su resultado.

Palabras clave: mapa comarcal de Aragón; comarcas; fronteras.

(*) Trabajo recibido en esta REVISTA el 28 de septiembre de 2009 y evaluado favorablemente para su publicación 9 de noviembre de 2009.

ABSTRACT: To develop a policy of creation of district (comarcas) in Aragon was necessary to develop a district map. . A new political-administrative division of the territory reached by successive approximations. The process followed is defined in three stages In the first, Aragón Government prepared a draft bill (1995), following the second additional provision of the Law of creation of district (1993), which was scrutinized by the County Councils, Municipal government and Associations municipalities. In the second stage, with the contributions made, the Government of Aragón approved a Bill which was sent to Parliament of Aragón (1996). Finally, the third time, the Parliament adopted the Law 8 / 1996 of 2 December district delimitation of Aragón. Following this process, in 2001/2003, an adjustment was made precise. The result has been heterogeneous map of political boundaries. In this work we address how it has developed the Aragon district map to reflect on its outcome.

Key words: district map of Aragón; district Aragón; border.

En los últimos años ha resurgido en España la necesidad de crear una planta administrativa intermedia entre la provincia y el municipio para organizar tanto la administración pública como el poder político en el territorio. Se ha justificado por la gran cantidad de municipios que no alcanzan los 500 habitantes (1). Las Comunidades autónomas con mayor número de municipios con escasa población son las más interesadas en instaurar esas administraciones intermedias. Crear una planta administrativa supone establecer unos límites territoriales, es decir diseñar un nuevo mapa político.

Por otra parte, algunos han asociado estas nuevas entidades con la «segunda descentralización» —la necesaria reforma de la administración local española para dotarla de los recursos suficientes para prestar los servicios de su competencia—. Son cuestiones distintas una organizativa del territorio y otra financiera, aunque la primera pueda suponer una

(1) En el censo de 2001, el 47 % de los municipios españoles tenían menos de 500 habitantes, pero en Aragón representaban el 72%. En 1975, García Barbancho escribía: «Es un hecho evidente y reconocido que el municipio es un ente depauperado. Ya no puede hablarse de crisis, hay que hablar de consunción, debido al hecho que estos municipios no pueden llevar acabo el cometido que les asigna la Ley, y esto no por razones de forma, sino de fondo». Alfonso GARCÍA BARBANCHO (1975): Las comarcas en el desarrollo económico español. En *IIª Reunión de estudios Regionales*. Canarias, 1975. Ed. Instituto Nacional de Prospectiva y Desarrollo Económico, Madrid, 1976 p. 296.

reorganización de la asignación de los recursos económicos de la administración local (2).

Aragón ha creado, en los inicios del siglo XXI, una nueva organización político-administrativa propia para su territorio, las comarcas. El proceso legislativo se inició con la aprobación de la Ley 10/1993, de 4 de noviembre de Comarcalización, aunque su origen se encuentra en el artículo 5º del Estatuto de Autonomía de 1982, que dice: "Aragón estructura su organización territorial en municipios y provincias. Una ley de las Cortes de Aragón podrá ordenar la constitución y regulación de las comarcas" (3). En 1996 se diseñó el mapa comarcal con Ley 8/1996, de 2 de diciembre, de delimitación comarcal de Aragón, aunque no quedó plenamente definido hasta que se aprobaron en las Cortes de Aragón, a partir del año 2000, las leyes de creación de cada comarca. En el diseño intervinieron tres actores: la Diputación General de Aragón (DGA), las entidades locales (ayuntamientos, mancomunidades y diputaciones provinciales) y las Cortes de Aragón

Todo el proceso se realizó en la década de los noventa del siglo XX y primeros años del XXI, en un escenario político de cierta complejidad en Aragón. Recuérdese que desde 1987 ningún Gobierno de Aragón ha sido monocolor y que las mayorías parlamentarias, aunque mayorías, siempre han sido muy ajustadas (4).

En este trabajo abordamos cómo se ha elaborado el mapa comarcal aragonés para reflexionar sobre su resultado.

I. EL DISEÑO DE DELIMITACIONES ADMINISTRATIVAS Y POLÍTICAS

La demanda de una nueva planta administrativa intermedia entre la provincia y el municipio no es nueva. Baste recordar que ya en 1842,

(2) Cfr. Javier CALLIZO SONEIRO (2005): Las comarcas, solución aragonesa al minifundismo municipal. En *Papeles y Memorias de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, Número XIII, Junio 2005. Real Academia de Ciencias Morales y Políticas. Madrid, pp. 46-57.

(3) Estatuto de Autonomía de Aragón, Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto de Estatuto de Autonomía de Aragón (Boletín Oficial del Estado (BOE). número 195, de 16 de agosto de 1982 y Boletín Oficial de Aragón (BOA) de 16 de agosto de 1982). Las modificaciones posteriores del Estatuto siguen manteniendo el mismo texto para el citado artículo 5º.

(4) Aragón es una de las comunidades autónomas españolas en las se encuentran representados en el parlamento regional cinco partidos políticos: PSOE, PP, PAR, CHA, IU, en alguna legislatura también el CDS.

pocos años después de la creación de las provincias, el administrativista aragonés Alejandro OLIVÁN (5) escribía: «En España se echan de menos los partidos o distritos administrativos, porque es imposible que la autoridad colocada en la capital de la provincia atienda por sí y sin auxiliares intermedios a todos los pueblos de ella, necesidad reconocida oficialmente por el Gobierno en mas de una ocasión y nunca satisfecha por temor de aumentar algunos gastos, o mas bien por efecto del estado provisional en que tan de atrás se va aquí tirando a salir del día» (6).

También la escasez de recursos financieros de los ayuntamientos estuvo presente en la segunda mitad del siglo XIX. La Real Academia de Ciencias Morales y Políticas en sus sesiones planteaba la necesidad de reformar la estructura municipal del país (7). El propio ministro de la Gobernación en 1884, Francisco Romero Robledo, presentó un proyecto sobre el gobierno y administración local, cuyo el título III lo dedicó a la institucionalización de la «comarca» (8) como fórmula para solucionar el problema financiero de los municipios españoles, centralizando en la futura demarcación comarcal los recursos que cada municipio destina a determinados servicios (9).

(5) Alejandro OLIVÁN (Aso de Sobremonte 1796— Madrid 1878), fue ministro de Ultramar. Sobre su obra vid.: Sebastián MARTÍN RETORTILLO, (1956): Alejandro OLIVÁN: Notas a su vida y su pensamiento administrativo. En *Revista Argensola*, número 26. Huesca. Y Guillermo VICENTE Y GUERRERO (1996): Alejandro OLIVÁN: Una biografía intelectual. En Juan José GIL CREMADES, Franchó NAGORE LAÍN, Coral SEOANE VACAS y Guillermo VICENTE Y GUERRERO (editores): *La configuración del Estado liberal en España. Actas del Congreso en conmemoración del Segundo Centenario del nacimiento de D. Alejandro OLIVÁN (1796-1996)*. Escuela Universitaria de Estudios Empresariales de Huesca. Universidad de Zaragoza. Huesca, 1997.

(6) Alejandro OLIVÁN (1842): *De la administración pública con relación a España*. Original 1842. Instituto de Estudios Políticos. Madrid. 1954.

(7) Vid. José M^º SERRANO SANZ (2005): «La Cuestión Municipal en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas». En *Papeles y Memorias de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, Número XIII, Junio 2005. Real Academia de Ciencias Morales y Políticas. Madrid.

(8) Romero utiliza el término «región», aunque la demarcación se corresponde con el Partido Judicial. Jesús BURGUEÑO (2003): *Història de la divisió comarcal*, Ed. Rafael Dalmau. Barcelona, p. 47.

(9) «Es la uniformidad en la organización de los ayuntamientos causa de incontables males. El buen sentido proclama la imposibilidad de vaciar en un mismo y rígido molde el Ayuntamiento de la aldea y de la populosa capital. Los recursos están en proporción directa con la población y hacer pesar a todos los municipios igual número de obligaciones es decretar para unos el desahogo y para otros a la angustia y la miseria. Esta consideración ha acreditado la idea de suprimir las municipalidades de escaso vecindario, remedio que choca con el invencible sentimiento de la conservación de esas modestas agrupaciones. Para evitar este escollo y respetar los municipios actuales, el proyecto de Ley distingue las obligaciones que deben pesar sobre los unos y los otros y todavía

La Constitución de 1978, que sigue manteniendo la provincia decimonónica y los municipios como entidades territoriales, creó una nueva planta, las Comunidades Autónomas (CCAA). También dejó abierta la posibilidad para que las CCAA crearan agrupaciones de municipios diferentes de la provincia (artículo 141). Las CCAA no han renunciado a organizar sus propios territorios. Prácticamente todos los Estatutos de Autonomía contemplan la creación de "comarcas" (10) o plantas administrativas similares, aunque no todas las autonomías la han puesto en práctica. Aragón ha sido una de las que han desarrollado un proceso de comarcalización que afecta a la totalidad de sus municipios.

El concepto de comarca no está suficientemente claro, decía A. Higuera, porque hace referencia a algo que todo el mundo entiende pero muy pocos definen (11). Hay comarcas naturales, tradicionales o históricas diferenciadas de las propiamente administrativas. En este sentido, la comarca natural, asociada a fenómenos geográficos o sociales, es «consecuencia de la vecindad». Si el municipio parte de la agrupación inmediata, la comarca es la agrupación próxima. Es un producto, el segundo producto de la vecindad, fruto de un reconocimiento espontáneo de la realidad del entorno, del territorio. «En el caso concreto de las tierras de la Península, la mayor parte de sus comarcas son propiamente contornos de los núcleos de población diseminados y sólo raramente dependencias de un núcleo capitalino. En consecuencia, nuestras comarcas suenan a las veces con nombres propios: la Alcarria, la Liébana, la Serena, en el interior; la Marina, la Safor, el Maresme, en el litoral... En ciertas ocasiones se vinculan como tierras (Aliste, Barros, Cameros) y aun como campos (Calatrava, Cariñena, Peñaranda, Montiel)» (12).

Frente a la comarca natural, las comarcas administrativas son proyectos, como lo son las provincias: Las provincias se crearon apoyadas por

para mayor facilidad de la administración crea la región... Que centralizando para determinados servicios los recursos hoy dispersos en los presupuestos municipales de la demarcación regional, asegure el cumplimiento de aquellos». (Diario de sesiones de las Cortes 27-XII-1884).

(10) Utilizamos de forma genérica «Comarca», en tanto que es el más extendido, aunque hay comunidades autónomas que recogen otros términos, Merindades en Navarra o el hecho insular en Baleares y Canarias.

(11) Antonio HIGUERAS ARNAL (1975): *Las comarcas ante el desarrollo regional*. En *IIª Reunión de estudios Regionales*, Canarias, 1975. Ed. Instituto Nacional de Prospectiva y Desarrollo Económico, Madrid. 1976 p. 289.

(12) Juan BENEYTO (1980): *Las Autonomías. El poder regional en España*, Siglo XXI, p. 22

las leyes y aupadas por las medidas administrativas complementarias, reiterando en áreas inferiores a la estatal la imagen radial centralizadora e integradora (13). Cuando destacan las comarcas dentro de las provincias no se destruyen las provincias, porque las provincias nacen y se hacen intentando destruir las regiones y las comarcas. Las provincias son la prueba de la fragilidad identitaria de las administraciones territoriales impuestas, frente a la vitalidad del sentimiento colectivo de los habitantes que se produce en la comarca.

Los espacios administrativos son espacios reglados, delimitados territorial y políticamente, y espacios servidos, o no, en cuanto a la función administrativa que se presta en ellos. (14). Por tanto desde la perspectiva administrativa, la comarcalización del territorio supone la creación de nuevas fronteras para los ciudadanos.

J. VICENS VIVES consideraba que «desde el punto de vista geohistórico la frontera debe ser considerada como una periferia de tensión cultural —tensión casi siempre creadora y no necesariamente bélica y agresiva» (15). Vidal de la Blanche, por su parte, apuntaba que la frontera no es mas que un marco, provisional o permanente, en la actividad humana; por tanto lo que interesa es mas el continente que el contenido y la frontera solo puede estudiarse en relación con las sociedades que separa (16).

En este contexto, la frontera se convierte en periferia, y en la periferia, donde se ponen en relación dos administraciones diferentes, surge la ruptura. Tradicionalmente las zonas fronterizas son áreas de indefinición para sus habitantes. Las gentes de la frontera, quienes viven en ellas, la ignoran, su permeabilidad se ha visualizado de muchas formas, aunque la literatura la ha idealizado en la figura del contrabandista.

Pero desde una perspectiva político-administrativa, la adscripción de los ciudadanos a una u otra entidad supone la ruptura con su entorno inmediato. Implica que se crean fronteras donde antes no las había. Deja de existir la indefinición para los ciudadanos fronterizos. La compartimen-

(13) Juan BENEYTO (1980), op. cit., p. 22.

(14) Lorenzo LÓPEZ TRIGAL (1991): Geografía y administración en España. En *Boletín de la Asociación de Geógrafos españoles*, nº 12, p. 21.

(15) Jaime VICENS VIVES (1956): *Tratado general de geopolítica*. Ed. Vicens-Vives, Barcelona, 1972, p. 121.

(16) Lorenzo LÓPEZ TRIGAL y Paz BENITO DEL POZO (1999): *Geografía política*. Ediciones Cátedra. Madrid, p. 119.

tación del territorio por la administración implica necesariamente rupturas y por tanto la diferenciación de los ciudadanos por el lugar de residencia. Depender de un determinado centro de salud, de un centro escolar o de acciones políticas o económicas (federalismo fiscal) puede contribuir a establecer diferencias entre los ciudadanos. Aunque el legislador no contemplara que la organización territorial en comarcas diera lugar a la aparición de esas diferencias, la comarcalización revela discontinuidades territoriales.

Por ello, las divisiones territoriales, en la medida implican la aparición de fronteras deben reunir unas características, que según el Geógrafo C.B. FAWCETT, son las siguientes (17):

- 1.- Sus límites deben interferir tan poco como sea posible en las actividades y movimientos de la gente.
- 2.- Cada zona debe tener una capital, que sea realmente foco de la vida regional, lo que implica que la capital debe ser fácilmente accesible desde toda la región.
- 3.- Cada región tiene que tener una población suficiente para justificar su autogobierno.
- 4.- Ninguna región debe ser tan populosa como para poder controlar la federación.
- 5.- Los límites regionales deben diseñarse a lo largo de las divisorias de aguas, en vez de hacerlo a través de los valles, y muy raras veces a lo largo de corrientes acuáticas.
- 6.- la agrupación de áreas debe tener en cuenta las tradiciones y el patriotismo local.

Definir nuevos entes territoriales por las administraciones es complejo porque la división del territorio no es ingenua. La complejidad en la definición y creación queda de manifiesto, por ejemplo, en la Constitución que, según López Rodó, establece 12 procedimientos diferentes para la creación de las Comunidades autónomas (18).

(17) C.B. FAWCETT (1919): *The provinces of England*. Citado por Velarde en ¿Tiene sentido la geografía... p. 348. De Fawcett hay otro trabajo sobre las fronteras: *Frontera: a study political geography*, publicado en 1918.

(18) Según LÓPEZ RODÓ hay 12 procedimientos distintos en la Constitución para crear las Comunidades Autónomas: 1.- Cataluña, País Vasco y Galicia; 2.- Restantes territorios dotados de

La pregunta que debemos hacernos es ¿para qué queremos las comarcas? y, por tanto, ¿cómo las queremos? Las comunidades autónomas que han llevado a cabo procesos de comarcalización han creado sus propios modelos funcionales. Es decir, que no hay un modelo homogéneo en cuanto a organización y competencias en todo el Estado.

El debate sobre la funcionalidad de las comarcas se centra en el número posible de competencias que se pueden atribuir. La plurifuncionalidad (comarcas político-administrativas) o la monofuncionalidad (comarcas agrícolas, escolares, de salud etc. diferenciadas) de las nuevas entidades se convierten en criterio para delimitar el territorio. Hay autores que consideran que las divisiones han de establecerse de acuerdo a un fin específico, en la idea que, en general, las comarcalizaciones con fines múltiples tienen un carácter más didáctico que científico (19). Entonces, ¿las divisiones político-administrativas no son eficientes? Y por tanto, ¿deberían existir?

El resultado final de las delimitaciones territoriales depende del elemento o elementos que se utilicen en su diseño para diferenciar los espacios. La dicotomía entre aspectos naturales o humanos en la definición de las regiones y subregiones, de las comarcas, no son excluyentes. La escuela geográfica francesa del siglo XIX estableció las íntimas relaciones entre el hombre y el medio natural donde se desenvuelve acabando con la región fisiográfica, limitada a los fenómenos naturales, en la medida que las regiones son áreas de vida en común que exigen un cierto orden social. Así habla de regiones o comarcas económicas, culturales, demográficas, etc.

Esta reflexión nos conduce a otra, ¿quienes deben, o son, los redactores del mapa?: ¿geógrafos?, ¿economistas?, ¿políticos?, ¿administrativistas?, ¿funcionarios? ... De la formación de los autores de los mapas comarcales dependerá su resultado. Por ello se dice en algunos casos, que el mapa o delimitación la realizó un equipo interdisciplinar, fórmula que se

régimen provisional autonomía (art. 151); 3.- Territorios dotados de régimen provisional autonomía (art. 143); 4.- Territorios no dotados de régimen provisional autonomía (art. 151); 5.- Territorios no dotados de régimen provisional autonomía (art. 143); 6.- Territorios cuyo ámbito no supere el de una provincia y que carezcan de entidad regional histórica; 7.- Territorios que no estén integrados en la organización provincial; 8.- Territorios en que las Cortes sustituyan la iniciativa de las Corporaciones locales; 9.- Navarra; 10.- Ceuta y Melilla; 11.- Madrid y 12.- Canarias. Laureano LÓPEZ RODÓ (1980): *Las autonomías, encrucijada*. Ed. Aguilar. Madrid, pp. 43 a 75.

(19) José ESTÉBANEZ ÁLVAREZ (1984): La comarcalización. El ejemplo de Madrid. En *Lecturas geográficas: homenaje a José Estébanez Álvarez*, Vol. 1, Universidad Complutense. Madrid, 2000, p. 214.

utiliza para justificar una autoría impersonal, menos dogmática, por tanto, en teoría, con una mayor aceptación o menor contestación social.

Por otra parte, en la delimitación comarcal nos enfrentamos al contenido político de la comarca. La ciencia política ha introducido nuevos conceptos acordes con las nuevas realidades sociales para la cada vez mas amplia y compleja administración del territorio. Así ha surgido como opción de gobierno la descentralización, donde la proximidad en la toma de decisiones garantiza la eficiencia del gasto público. En este sentido, SALVADOR DE MADARIAGA atribuía la descentralización al crecimiento de la vida colectiva en intensidad y velocidad: «Se vive más. Se produce más. Se viaja más. Se legisla más. El Estado se mete en todo y gasta mil o diez mil veces más que hace medio siglo. La burocracia es gigantesca. La información es enorme. La legislación es abrumadora. Las Cámaras no dan abasto; y los gobernantes no respiran. Algo hay que hacer. La respuesta evidente es la descentralización» (20).

A la descentralización de la administración, trasladar al territorio la capacidad decisoria, se opone la desconcentración administrativa, el ejercicio del poder territorial por quien lo ostenta en niveles superiores. Los procesos descentralizadores dan paso al reparto de poder en el territorio. Se crean nuevos espacios para el ejercicio del poder a los que pueden acceder quienes tienen dificultad para llegar a los existentes. Este es el caso, en general, de los partidos de ámbito territorial.

Los mapas comarcales responden a intereses muy variados tanto en los aspectos funcionales como en los políticos. Por ello el procedimiento seguido en la aprobación de la legislación comarcal, funciones-mapa o mapa-funciones, no es baladí. Si primero se definen espacialmente las comarcas y después las funciones que se les quieren asignar, el resultado del mapa es distinto del que se obtendría si se conocen previamente las funciones que tendrán. En este caso, si se opta por modelos políticos descentralizadores, por tanto creando nuevos espacios de poder, podríamos llegar a pensar en el «gerrymandering» —la manipulación intencionada de los distritos electorales con el fin de conseguir unos resultados que de otra forma no se conseguirían— por parte de los autores o inductores del mapa.

(20) Salvador de MADARIAGA (1969): En *Revista Destino*, 8-3-69.

En este sentido, la Comisión de Estudio de la Estructura Comarcal de Cataluña (19-X-1931), a la que se le encargó diseñar un mapa comarcal se preguntó ¿Cuál era el objetivo del encargo? Una delimitación de comarcas o redactar un anteproyecto de divisiones político-administrativas acorde con las funciones previamente definidas que debían de cumplir las demarcaciones. Evidentemente, en el primer caso debería desarrollar su trabajo con un sentido estrictamente académico, mientras que en el segundo deberían primar otros criterios (21).

Valgan varios ejemplos de los procesos, la hoja de ruta, seguidos en el desarrollo de la comarcalización en nuestro país.

En Galicia se ha desarrollado una comarcalización «tecnocrática», como la define Jesús BARGUEÑO (22). En este caso solo se pretende establecer un marco estable para la planificación socioeconómica y de ordenación territorial de la Comunidad Autónoma.

El mapa comarcal gallego (23) aprobado en 1997 fue consecuencia de la Ley de desarrollo comarcal de 1996 que establecía que, para la aplicación del Plan de desarrollo Comarcal, era necesaria la elaboración de un mapa comarcal en el que se definieran las comarcas como ámbito territorial intermedio entre la provincia y el municipio, «formado por un conjunto de municipios contiguos, con cohesión interna, basada en hechos naturales, históricos, económicos y funcionales» (24). Para evitar crear nuevas entidades locales, la comarca diseñada en Galicia no es entidad jurídico-territorial con competencias en el ámbito local, según acordó la Xunta el 19 de diciembre de 1990 (Diario Oficial de la Xunta de Galicia 23, de enero de 1991).

Era pues necesaria, previamente, una Ley del Parlamento donde se indicara la finalidad y funciones de las comarcas, artículo 2 Ley 7/1996, de 10 de julio, de desarrollo comarcal (25). Es decir que las 53 comar-

(21) Jesús BARGUEÑO RIVERO (2003), op. cit., p. 97

(22) Jesús BARGUEÑO RIVERO (2001): Geografía y Administración. Proyectar territorios en el siglo XXI. En *Boletín de la Asociación de Geógrafos españoles* número 32. Madrid, pp. 191-207, p. 194

(23) Sobre la elaboración del mapa comarcal de Galicia ver Andrés PERECEDO LEDO (2004): *Nuevas realidades territoriales para el siglo XXI. Desarrollo local, identidad territorial y ciudad difusa*. Ed. Síntesis. Madrid, p. 130 a 135.

(24) Andrés PERECEDO LEDO (2004), op. cit., p. 131.

(25) Diario Oficial de Galicia de 19 de julio de 1996.

cas, que inicialmente coincidían en su mayor parte con mancomunidades existentes y que presentan similitudes con los partidos judiciales de 1834, se diseñaron como espacios para la intervención económica en el Decreto 65/1997, do 20 de febrero, por el que se aprueba definitivamente el mapa comarcal de Galicia (26).

Otro caso es la comarca del Bierzo. Fue creada por las Cortes de Castilla León, que no habían aprobado una Ley de comarcalización, para resolver un hecho singular de raíces históricas que afloró durante la Transición. El Bierzo, que fue provincia en algunos momentos pasados como por ejemplo lo fueron en nuestra tierra Calatayud o Alcañiz, solicitó ser Comunidad Autónoma con 37 municipios a instancia de un partido político local, el «Partido del Bierzo». La solución al problema vino del Gobierno regional presidido por José M^e Aznar al proponer que se convirtieran en comarca (27).

El caso de la comarcalización en Cataluña es peculiar, porque «la organización territorial propia forma parte del hecho diferencial catalán» (28). El Estatuto de Autonomía reconoce que la comarca forma parte del patrimonio político y cultural catalán, al instituirlo como uno de los entes en los que se organiza territorialmente la Comunidad. Aquí existía un mapa comarcal consolidado desde 1936.

La división de 1936 es un elemento iconográfico de Cataluña, asumido por todos porque simboliza y resume un conjunto de ideales de libertad y de recuperación nacional (29). Su difusión a partir de finales de los años sesenta del pasado siglo extendió su conocimiento y su aceptación social que ha llevado a Partidos y Sindicatos a adoptarla para su organización territorial interna. El Estatuto de Cataluña de 1979 reconoció desde el primer momento a las comarcas como la base territorial de la Generalitat de Cataluña, aunque dejaba abierta la posibilidad de crear entes supra-

(26) Diario Oficial de Galicia de 3 de abril de 1997

(27) Vid. Tomás Alberto QUINTANA LÓPEZ (1993): Las comarcas de Castilla y León: la comarca del Bierzo. En esta REVISTA, n^o 3, pp. 139-152. En las Jornadas sobre comarcalización celebradas en Albarracín (Teruel) el 29 y 30 de septiembre de 2000, el Presidente de la Comarca de El Bierzo, Jesús Esteban Rodríguez, hizo una exposición sobre realidad político-administrativa de la comarca.

(28) Jesús BURGUEÑO RIVERO (2001), op. cit., p. 196.

(29) Jesús BURGUEÑO RIVERO (2003), op. cit., p. 121.

comarcales (30). La propuesta de división en veguerías, surgida en el Informe Roca (2001) ha tenido menor aceptación que la comarca entre los catalanes. Cataluña parte, pues, de una comarcalización para la gestión de su política territorial desde 1987.

El modelo comarcal aragonés es diferente, tanto en su origen ideológico como en su marco teórico, de otros modelos experimentados en España. La realidad poblacional, territorial y administrativa de Aragón, aun no siendo radicalmente diferente de otras CCAA, se caracteriza por una débil estructura municipal (731 municipios, muchos de ellos escasamente poblados y biológicamente terminales) y urbana (ausencia de ciudades medias). La comarcalización se ha presentado como el revulsivo para corregir los desequilibrios territoriales. Su objetivo es fortalecer la oferta de servicios públicos de calidad en el territorio. Por ello, primero se definieron las funciones y servicios que podían ser transferidos a las comarcas, para después elaborar el mapa comarcal. Paralelamente se elaboraron las Directrices Generales del Ordenación del territorio, que jerarquizaban la dotación de servicios en el territorio atendiendo al tamaño de los núcleos de población. No obstante, 8 años después de definir las funciones y servicios se precisaron las competencias de las comarcas.

A la vista de los modelos comarcales que se han seguido en España, debemos preguntarnos ¿quién impulsa la comarcalización? ¿a quien le interesa?. Entendemos que hay dos explicaciones, una de carácter técnico y otra estrictamente política.

La primera es fácilmente justificable, como se ha hecho en Aragón, por la necesidad de crear economías de escala para la prestación de los servicios públicos. Las comarcas contribuyen a la racionalización del gasto, siempre que se complemente con el impulso de las cabeceras comarcales como centros de servicios de la administración. De esta forma se combinan economías de escala a la vez que se crean economías de aglomeración.

La segunda explicación tiene a nuestro juicio mayor interés y más dificultad para justificar el proceso. Las divisiones territoriales son un medio

(30) López Rodó, refiriéndose a la elaboración del Estatuto de Sau y las circunscripciones electorales, comenta como la izquierda propuso la veguería como circunscripción frente a la provincia, opina que la comarca sigue sin representación parlamentaria, contradicción entre el artículo 5º (la comarca es la base de la organización territorial de Cataluña) y la disposición transitoria 5ª que utiliza la provincia para elegir el parlamento catalán. Laureano LÓPEZ RODÓ (1980), op. cit., p. 146.

de visualizar el poder. Por tanto hay un argumento político para su diseño. Los Estados han necesitado de divisiones administrativas para ejercer su acción de gobierno.

Pero los territorios no existen «per se», se hacen. Si queremos hacer territorio, debemos preguntarnos ¿Qué es el territorio? «Un espacio delimitado con el que se identifica un determinado grupo humano que lo posee, lo codicia y aspira a controlarlo en su totalidad (31).

Así pues, una forma de hacer territorio es su control. Para ello se fragmenta en base a las vivencias de los individuos, al escenario vital donde desarrollan su actividad. Por tanto, su construcción requiere que sus habitantes se identifiquen con él. Un medio de conseguir esa la identificación es oponer la nueva fragmentación a la división que impuso en su momento otra administración.

El contrapunto a las divisiones centralizadoras son las propuestas locales, aquellas que surgen de los nacionalismos emergentes. De ahí que sean los partidos de ámbito territorial los más interesados en impulsar la comarcalización. Los nacionalismos, desde un punto de vista espacial, son ideologías territoriales. «Definen y clasifican a la gente en función, sobre todo, de su pertenencia o no a un territorio, a una cultura (una nación), mas que en términos de clase o status social» (32). A partir de esa agrupación de las gentes en su territorio próximo pueden elaborar estrategias para el desarrollo territorial.

Un repaso a los hechos comarcales en España confirma su relación con los nacionalismos periféricos. Son los partidos regionalistas/nacionalistas los que impulsan la creación de los nuevos entes locales: si todas las CCAA tiene esta posibilidad, ¿por qué no se ha desarrollado en todas aquellas que tienen problemas poblacionales? Solo se han impulsado donde los partidos territoriales, aunque no formen parte del gobierno, disponen de suficiente peso político.

(31) Joan NOGUE I FONT (1998): *Nacionalismo y territorio*. Editorial Milenio. Lleida. Edición en catalán 1991, op. cit., p. 60

(32) Joan NOGUE I FONT (1998), op. cit., p. 39

II. EL DEBATE EXTRAPARLAMENTARIO DE LA DELIMITACIÓN COMARCAL: DE ANTEPROYECTO A PROYECTO DE LEY

El proceso seguido para diseñar el mapa comarcal aragonés se define en tres tiempos. En el primero, Gobierno de Aragón elabora un Anteproyecto de Ley, siguiendo la disposición adicional segunda de la Ley de Comarcalización (33), que durante un largo periodo de tiempo es sometido a información pública (34). En el segundo momento, con las aportaciones realizadas por las Diputaciones, Ayuntamientos y Mancomunidades durante la exposición pública, el Gobierno aprueba un Proyecto de Ley de delimitación comarcal que remite a las Cortes de Aragón. Finalmente, en el tercer momento, las Cortes aprobaron la Ley 8/1996, de 2 de diciembre de delimitación comarcal de Aragón. Posteriormente a este proceso, cuando se aprobaron las leyes de creación de cada comarca, se realizará un reajuste de las delimitaciones que supuso que una veintena de municipios cambiaran de comarca. Podemos concluir pues que se llega al actual mapa comarcal por un proceso de aproximaciones sucesivas.

El procedimiento no era original. El Proyecto de Estatuto de Autonomía de Aragón de julio de 1936, conocido como el de «los cinco notables», establecía que la delimitación comarcal se dejaba a un anteproyecto que elaboraría la Diputación de Aragón, para ser debatido por todos los municipios y las futuras comarcas. Los representantes de los municipios de la «pre-comarca» se pronunciarían sobre la demarcación proyectada en lo que se refiere a su comarca y a los servicios municipales y extramunicipales que se les debían traspasar. Con todos los informes la «Diputación» de Aragón presentaría a las Cortes un proyecto definitivo de división comarcal y competencias a transferir a cada una de las comarcas (35). Apenas hay diferencias entre el procedimiento propuesto en aquel Proyecto de Estatuto y el que se ha seguido para la actual delimitación comarcal.

(33) En el plazo de cinco meses desde la aprobación de la presente Ley, la Diputación General de Aragón someterá a consulta de los municipios aragoneses, mancomunidades intermunicipales y provincias una propuesta de delimitación comarcal y su capitalidad.

(34) El plazo de consulta fue del 1 de julio al 30 de septiembre de 1995, Decreto 76/1995, de 18 de abril (BOA de 5 de mayo), prorrogada hasta el 31 de diciembre de 1995, Decreto 242/1995, de 26 de septiembre (BOA 27 de septiembre)

(35) Proyecto de Estatuto para Aragón. Junio de 1936. Artículo 36.

1. El Anteproyecto de Ley o propuesta de delimitación sometida a consulta

A partir de las Bases Espaciales de Referencia (36), utilizadas por la administración autonómica, la «comarcalización deducida» realizada por el profesor BIELZA (37), algunos estudios internos de la Dirección General de Ordenación del Territorio y la «voluntad municipal manifestada en la constitución de mancomunidades», el Gobierno de Aragón aprobó un Anteproyecto de delimitación con 34 delimitaciones comarcales que se sometió a información pública. La delimitación se ajusta, como no podía ser menos, a la definición de comarca que establecía la Ley de Comarcalización: «los municipios limítrofes vinculados por características e intereses comunes podrán constituirse en comarcas».

Las comarcas que propone el Anteproyecto oscilan entre los 3.400 habitantes de la Ribagorza oriental y los 45.000 de Calatayud. En las que se asientan las capitales provinciales, evidentemente, el tamaño poblacional es mayor. Cada comarca tiene por término medio 22 municipios, aunque algunas no lleguen a los 10 (Serrablo y Andorra) y otras superen los 50 (Hoya de Huesca y Calatayud).

Las delimitaciones son: Jacetania, Serrablo, Sobrarbe, Ribagorza Occidental, Ribagorza Oriental, Cinco Villas, Hoya de Huesca, Somontano de

(36) Las Bases Espaciales de Referencia (BER) tienen su origen en los «espacios-programa» que utilizó Economistas Asociados (ECAS) en el «Estudio de Reconocimiento Territorial de Aragón» (ECONOMISTAS ASOCIADOS (1982) *Estudio de Reconocimiento Territorial de Aragón*, Tomo I. Zaragoza), conocido como «el Inter-Aragón». Los 25 espacios-programa a su vez surgen, en los trabajos realizados por José Antonio Báguena (ECAS), para las Provincias de Zaragoza (1974) y Huesca (1976), e INTECSA para Teruel (1977). Los espacios programa se convierten en Bases Espaciales de Referencia en el «Programa económico para Aragón 1984-1987» elaborado por el Departamento de Economía y Hacienda del Gobierno de Aragón. La división en BER ha servido durante 20 años para ofrecer información estadística y diseñar las actuaciones de política territorial del Gobierno de Aragón e incluso en algún momento se considero el germen de la comarcalización: «En los últimos años, se viene utilizando por la Diputación General de Aragón, a efectos de trabajos de estudios y programación, esta división comarcal en veinticinco espacios-programa. Con las modificaciones necesarias puede servir de base, una vez incluidos los datos de las variables más recientes y sometida a consulta municipal, para una delimitación comarcal de Aragón». DIPUTACIÓN GENERAL DE ARAGÓN (1991): *Propuestas para una Política de Organización Territorial de Aragón*. Zaragoza, 1991.

(37) El Departamento de Ordenación del Territorio, Obras Públicas y Urbanismo del Gobierno de Aragón encargó al Profesor BIELZA un estudio sobre el sistema urbano aragonés del que se deriva una propuesta de comarcalización. Una versión reducida del estudio se publicó en 1992: VICENTE BIELZA DE ORY (1992): *Bases y propuestas para la comarcalización de Aragón*. Ed. Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales del Gobierno de Aragón. Zaragoza.

Barbastro, Cinca Medio, La Litera, Monegros, Bajo Cinca, Somontano del Moncayo, Campo de Borja, Ribera Alta del Ebro, Jalón Medio, Zaragoza, Ribera Baja del Ebro, Caspe, Calatayud, Campo de Cariñena, Campo de Belchite, Bajo Martín, Campo de Daroca, Calamocha, Cuencas Mineras, Andorra, Bajo Aragón, Matarraña, Teruel, Maestrazgo, Albarracín, y Gúdar-Javalambre.

Anteproyecto de Ley (propuesta sometida a consulta)



Creemos, a la vista del resultado de la propuesta, que el Anteproyecto se fundamenta, esencialmente, en la existencia de mancomunidades más que en las delimitaciones anteriores, las Bases Espaciales de Referencia o la elaborada por V. Bielza.

Las mancomunidades fueron la primera aportación para reorganizar el territorio aragonés (Ley 6/1987, de 15 de abril, sobre mancomunidades de municipios). Evidentemente no es una comarcalización, ni por su ámbito territorial, que lo eligen los propios municipios en función de sus intereses, ni por la capacidad política de la nueva institución. Las mancomunidades se consideraban en su origen «la fórmula para afrontar eficazmente algunas competencias municipales, garantizando la autonomía municipal» (38). Desde una perspectiva territorial las mancomunidades de municipios pueden «contribuir, mediante el ejercicio de la solidaridad y de la acción común, a configurar ámbitos territoriales supramunicipales más idóneos para la gestión de las competencias municipales y que supongan la base para una alternativa futura a la actual organización territorial» (39). Por ello incluso algunas obtuvieron del Gobierno la calificación de «Mancomunidad de Interés Comarcal» (40). Mancomunidades de este tipo son las de Altas Cinco Villas, Alto Gállego y la Litera (41), Ribagorza Oriental, Sobrarbe, y Somontano de Barbastro (42), Tarazona (43) y Cinca Medio (44).

Sería impensable que los redactores del Anteproyecto de Ley de delimitación comarcal hubieran obviado la progresión normativa que se sugiere en la Ley de mancomunidades: de la Mancomunidad a la Comarca, porque

(38) Ramón SALANOVA ALCALDE (1993): *Mancomunidades de municipios y autonomía municipal (segunda edición, revisada y actualizada)*. Ed. Cortes de Aragón. Zaragoza, p. 40.

(39) Ley 6/1987, de 15 de abril, de Mancomunidades de Municipios. Exposición de motivos.

(40) Tras las elecciones del 6 de junio de 1987, el nuevo Gobierno presidido por Hipólito Gómez de las Rocas, introdujo el término «comarca» en las mancomunidades al crear las «mancomunidades de interés comarcal» como un paso para la creación de una nueva institución permanente de carácter territorial: «Cuando la importancia de los fines mancomunados, el ámbito territorial y la capacidad de gestión de una Mancomunidad así lo justifiquen, y a su solicitud, la Diputación General de Aragón podrá calificarla como de «interés comarcal». (Decreto 64/1989, de 30 de mayo de fomento de Mancomunidades Intermunicipales).

(41) Las tres por Decreto del Gobierno de Aragón del 25 de septiembre de 1990.

(42) Las tres por Decreto del Gobierno de Aragón del 17 de noviembre de 1990.

(43) Decreto del Gobierno de Aragón del 28 de julio de 1993.

(44) Decreto del Gobierno de Aragón del 16 de mayo de 1995.

aquellas nacieron como un paso intermedio para acometer reformas en la estructura territorial de la administración local (45).

Los partidos de ámbito nacional en Aragón son los que tenían interés por crear mancomunidades mientras que los partidos de disciplina regional eran partidarios de crear comarcas. Tanto el PSOE, promotor de la ley de mancomunidades en 1987, como el PP participaban de esta idea, algo que cambia en el PSOE aragonés cuando forma Gobierno en 1999 con el PAR al inclinarse desde entonces por apoyar el impulso comarcalizador. Manuel GIMÉNEZ ABAD (46) decía en 1999, ya como diputado del Grupo Parlamentario Popular en las Cortes aragonesas que «la comarcalización supone grandes inversiones, un gran esfuerzo de organización, una auténtica revolución en el territorio, y considerábamos —y lo consideraba también hasta hace cuatro días el Partido Socialista— que era bueno avanzar en un proceso previo que no había creado problemas —que era como hicimos nosotros: delimitamos el mapa comarcal, aprobamos la ley, aprobamos la Ley de Administración local—, y considerábamos que había que crear mancomunidades que coincidieran con la delimitación comarcal y que sirvieran de base para una futura, pero no precipitada, comarcalización o creación de comarcas» (47).

En general, las mancomunidades en Aragón responden a la necesidad de prestar servicios básicos para los ciudadanos que los municipios, dado su escaso tamaño, por sí solos no pueden hacerlo. También sirven para impulsar actividades de «fomento», como la promoción económica, creación de empleo que requieren de espacios geográficos mayores, de mercados de trabajo más amplios, ... (48). La diferencia entre comarca y

(45) La idea de la mancomunidad se encuentra también en el programa electoral con el que concurrió el PSA a la elecciones legislativas de 1977, que incluía las denominadas «líneas maestras para el futuro estatuto de Autonomía» elaborado por Fatas, Forcadell Biescas, Germán y Gastón, donde se propugnaba «la tendencia a la formación de mancomunidades comarcales». José Manuel BANDRÉS SÁNCHEZ-CRUZAT (1985): *El estatuto de autonomía de Aragón de 1982*. Departamento de Cultura y Educación. Diputación General de Aragón. Zaragoza, p. 38.

(46) Manuel Giménez Abad, asesinado por ETA en 2001, fue Consejero de Presidencia en el periodo 1995-1999 y su Departamento era el responsable de la propuesta de comarcalización. Bajo su gestión como Consejero se elaboró el Proyecto de Ley de Delimitación comarcal de Aragón.

(47) Interpelación 10/99 relativa al proceso de comarcalización formulada por el diputado Giménez Abad. CORTES DE ARAGÓN. Diario de sesiones, número 6, año 1999, V Legislatura. Sesión del 21 y 22 de octubre de 1999, p. 258.

(48) «El propio territorio para competir, para promocionarse, necesita una administración de cierta calidad que sea interlocutor capaz ante los distintos agentes económicos» Ramón SALANOVA ALCALDE (1993), op. cit., p. 50.

mancomunidad está, por una parte en el carácter permanente y de continuidad territorial de aquellas, si bien las mancomunidades constituidas con fines, o carácter, genérico podrían asimilarse por su funcionalidad persistente en el tiempo a las comarcas; y por otra en que las mancomunidades responden a un carácter voluntarista de los municipios, mientras que las comarcas requieren la aprobación formal de las Cortes de Aragón mediante una Ley, aunque participen los ayuntamientos afectados en la iniciativa de crear la comarca (49). Hasta la puesta en marcha de las Comarcas, han existido en Aragón 91 mancomunidades, que agrupaban más del 80% de los municipios (661).

El Anteproyecto elaborado por el Gobierno reconocía como delimitaciones comarcales todas las «mancomunidades de interés comarcal», salvo la de Altas Cinco Villas. Así surgen las delimitaciones de Alto Gállego, que en el Anteproyecto pasa a denominarse «Serrablo» con los mismos municipios, La Litera, Sobrarbe, Somontano de Barbastro, en este caso con la incorporación del municipio de Peralta de Alcofea, y Cinca Medio a la que se añaden los municipios de Alcolea de Cinca y Castejón del Puente.

A la delimitación que surge de la mancomunidad «Comarca de Tarazona», que pasa a denominarse en el Anteproyecto «Somontano del Moncayo», se le añaden los municipios colindantes de Bulbente, Ambel y Talamantes junto con los limítrofes del alto valle del Isuela (Purujosa, Calcena y Trasobares) que el Profesor BIELZA incluía en Calatayud. Las incorporaciones contribuían a un tamaño mayor en municipios (22) y población (15.000 habitantes) de la futura comarca.

La Mancomunidad de Interés Comarcal Ribagorza Oriental, que existía desde 1988, se presenta como delimitación comarcal ampliada con los municipios del Valle del Isábena (50). Junto a esta delimitación se propone la de La Ribagorza Occidental con los municipios del Valle del Esera. Llama la atención la división de la Ribagorza en dos posibles comarcas, cuando las Bases Espaciales de Referencia no lo hacen y el Profesor Bielza la divide en Norte y Sur, atendiendo a la línea natural Pirineo/Prepirineo. Conside-

(49) La Iniciativa de creación de una comarca es. podrá ser promovida por, al menos, por un número de municipios de la delimitación comarcal no inferior a las dos terceras partes de los que deban constituir la comarca y que representen dos tercios del censo electoral del territorio correspondiente. Artículo 6. Ley 10/1993, de 4 de noviembre, de Comarcalización de Aragón.

(50) En el Proyecto de Estatuto de Autonomía para Aragón de 1923 figuraba esta división de la Ribagorza Occidental y Oriental.

ramos que primó para este caso la existencia de la Mancomunidad sobre otros criterios. La propuesta del Gobierno fue tachada de «voluntarista» en la medida que trataba «de potenciar la unidad de la zona fronteriza con Cataluña» (51).

La Mancomunidad de Interés Comarcal Altas Cinco Villas sin embargo no fue reconocida como delimitación comarcal en el Anteproyecto, integrándose sus municipios en la delimitación de Cinco Villas. Este hecho será posteriormente objeto de polémica en tanto que los 10 municipios que componen la Mancomunidad intentaran segregarse de la delimitación comarcal de Cinco Villas para formar su propia comarca, algo que no se produjo, pero que contribuyó a retardar en su momento la constitución de la comarca de Cinco Villas, aunque no fue la única causa del retraso.

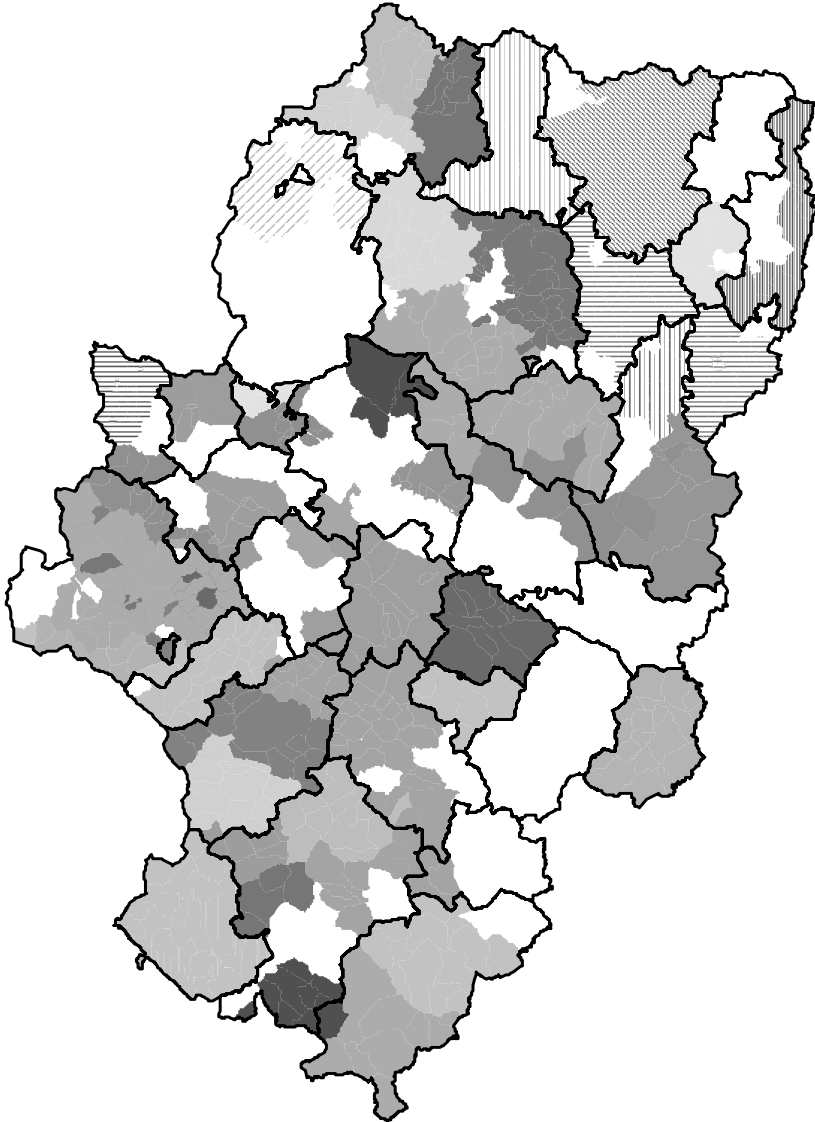
Por otra parte, algunas mancomunidades que tenían un amplio y bien definido ámbito territorial, pero que no habían sido declaradas de interés comarcal, se propusieron como comarcas. Son los casos de Matarraña sobre la totalidad de la Mancomunidad de «Matarraña turolense»; Bajo Martín, sobre la mancomunidad del mismo nombre, en la se incluía Almochuel, municipio de la provincia de Zaragoza, que también formaba parte de la Mancomunidad; Albarracín, sobre la de «Sierra de Albarracín»; Daroca sobre la Mancomunidad «Comarca Campo de Daroca», sin los municipios de Cubel y Atea que se incorporaban a Calatayud; y la comarca de Andorra sobre la mancomunidad de «Sierra de Arcos».

Con mayor o menor extensión que la futura comarca, se propusieron las comarcas de Campo de Belchite sin algunos municipios de la mancomunidad Tierra de Belchite; Monegros con una parte de los municipios de las Mancomunidades de Monegros y Monegros II; y Calatayud con la mancomunidad Turística de los Valles y las Sierras de Calatayud» más otros municipios periféricos (52).

(51) DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA INTERIOR Y ADMINISTRACIÓN LOCAL (1996): La delimitación comarcal. Evaluación de la consulta a las entidades locales. Anteproyecto de ley de demarcación comarcal. Mimeo, p. 17.

(52) La comarca de Calatayud, al igual que otras, se sustenta en varias mancomunidades que integran a los municipios de los valles de la zona.

Mancomunidades que tienen un ámbito territorial extenso, mancomunidades de interés comarcal y anteproyecto de delimitación comarcal



De la propuesta que formuló el Profesor BIELZA, se respetaron en el Anteproyecto de Ley los núcleos centrales de las comarcas deducidas oscenses y zaragozanas con modificaciones en sus lindes. Un aspecto significativo es el respeto de los límites provinciales en la comarcalización del Profesor BIELZA, algo que no se mantienen en el Anteproyecto (53). En otros casos hay una recomposición de los límites como en Somontano del Moncayo o Calatayud.

El mayor desacoplamiento entre todas las delimitaciones que hemos considerado (geográficas, BER y Comarcas deducidas) y el Anteproyecto se detecta en la Provincia turolense, donde el proceso histórico en la formación del territorio y la débil estructura urbana queda palpable en la diversidad de las fronteras de las diferentes comarcalizaciones. Solo la comarca de Albarracín, antigua taifa, sede episcopal, etc. queda bien definida, salvo en un par de municipios lindantes con la delimitación comarcal Teruel. Las comarcas de la Serranía de Gúdar y la del Maestrazo también quedan definidas de acuerdo con las otras delimitaciones analizadas. Sin embargo el Bajo Aragón turolense tiene tratamiento diferente en todas las comarcalizaciones: en el en el Anteproyecto se fragmenta en varias comarcas: Bajo Aragón, Bajo Martín y Matarraña; por su parte V. Bielza diferencia Bajo Aragón y la comarca de Matarraña, mientras que en las BER no se hace ninguna división de este territorio. Implantada las comarcas, ha arraigado el término «Bajo Aragón Histórico» como seña identitaria de los habitantes de las tres comarcas: Bajo Aragón, Bajo Martín y Matarraña.

En la zona de las Cuencas Mineras, la propuesta sometida a consulta sufre importantes modificaciones en relación con las comarcas deducidas y las BER, pues si en aquella se plantean cuatro comarcas y en esta una sola, en el Anteproyecto se fragmenta la zona en dos delimitaciones comarcales: Cuencas Mineras y Andorra.

La pluralidad de comarcas en la provincia de Teruel nos lleva a concluir que no se siguió por parte de la Dirección General de Administración Local en el diseño del Anteproyecto de delimitación comarcal ninguna de las anteriores. Parece que se utilizó la geográfica que se utiliza en publicaciones como la Geografía de Aragón, dirigida por el

(53) Por ejemplo se incorporan varios municipios de la provincia de Zaragoza a las delimitaciones de Jacetania, Hoya de Huesca (Murillo del Gallego) y Bajo Cinca (Mequinenza al que Bielza lo considera una subcomarca de la Comarca de Caspe).

profesor Higuera: las Parameras Montalbinas (Cuencas Mineras y Andorra), el Altiplano turolense (Teruel), el Alto Jiloca (Calamocha), Sierra de Gúdar (Gúdar-Javalambre), Bajo Aragón (dividido en las subcomarcas, de V. Bielza) y Comunidad de Albarracín.

Un elemento a considerar de la comarcalización propuesta en el Anteproyecto es la cuestión lingüística que subyace para las delimitaciones Ribagorza Oriental y Matarraña. El 25 de abril de 1996, antes incluso de que el gobierno aprobara el Proyecto de delimitación comarcal, el diputado Sr. Mendi, del grupo de IU, preguntó al Consejero de Presidencia y Relaciones Institucionales si en la desaparición de las comarcas de la Ribagorza Oriental y Matarraña inicialmente planteada subyacía la cuestión lingüística.

El debate lingüístico creemos que no formó parte del diseño del mapa comarcal aragonés, aunque el Estatuto de autonomía en su versión de 2007 llega a decir que «una ley de las Cortes de Aragón establecerá las zonas de uso predominante de las lenguas y modalidades propias de Aragón». El asunto de las lenguas propias de Aragón es un problema no resuelto. La falta de consenso sobre que son las modalidades lingüísticas ha impedido la aprobación de una Ley de Lenguas desde 1982 (54). La misma evolución del artículo 7 del Estatuto de Autonomía es sintomática de esto. De la lengua como patrimonio histórico y cultural que figura en el Estatuto de Autonomía de 1982 se pasa en el de 2007 a considerarla por su valor social como instrumento de comunicación y a proponer un mapa lingüístico (55). Ahora bien, en ningún lugar se ha especificado

(54) En junio de 2009, el Grupo Socialista de las Cortes de Aragón presentó, sin el apoyo del Gobierno, un Proyecto de Ley de Lenguas de Aragón.

(55) Las modalidades lingüísticas en Aragón se recogen en el Estatuto de Autonomía, si bien ha sufrido variaciones en las distintas reformas: en 1982, decía que «Las diversas modalidades lingüísticas de Aragón gozarán de protección, como elementos integrantes de su patrimonio cultural e histórico». Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto de Estatuto de Autonomía de Aragón (BOE de 16 de agosto de 1982).

En la reforma de 1996 se redactó el artículo correspondiente como «Las lenguas y modalidades lingüísticas propias de Aragón gozarán de protección. Se garantizará su enseñanza y el derecho de los hablantes en la forma que establezca una Ley de Cortes de Aragón para las zonas de utilización predominante de aquéllas». Ley Orgánica 5/1996, de 30 de diciembre, de Reforma de la Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Aragón, modificada por Ley Orgánica 6/1994, de 24 de marzo, de reforma de dicho Estatuto (BOE de 31 de diciembre de 1996).

Finalmente en la reforma de 2007, se redactó de la siguiente forma: 1. Las lenguas y modalidades lingüísticas propias de Aragón constituyen una de las manifestaciones más destacadas del patrimonio histórico y cultural aragonés y un valor social de respeto, convivencia y entendimiento. 2. Una ley de las Cortes de Aragón establecerá las zonas de uso predominante de las lenguas y

cuales son las lenguas y modalidades lingüísticas de Aragón, soslayando de esta forma la cuestión del catalán. La solución de compromiso que se adoptó sobre el tema lingüístico al final de proceso (que no supone el reconocimiento del mapa lingüístico) fue el bilingüismo en la denominación de algunas comarcas, de acuerdo con lo establecido en la ley de Administración Local de Aragón (56). Denominación bilingüe tienen Hoya de Huesca/Plana de Huesca, La Litera/Llitera, Matarraña/Matarranya o Bajo Aragón-Caspe/Baix Aragó-Casp.

2. Resultado de la exposición pública: El Proyecto de Ley de delimitación comarcal de Aragón

El Anteproyecto de Ley de delimitación comarcal fue sometido a exposición pública, criticada por su excesiva duración (57). Con las alegaciones recibidas se elaboró un nuevo mapa comarcal, el Proyecto de Ley que remitió el Gobierno a las Cortes.

La participación de las entidades locales fue notable, y por tanto, en nuestra opinión, enriquecedora para el proceso de comarcalización. Contestaron a la consulta 266 municipios (177 presentaron alegaciones) y 20 mancomunidades (13 presentaron alegaciones), es decir que un tercio de las entidades consultadas opinaron sobre su ubicación en una delimitación comarcal (58).

modalidades propias de Aragón, regulará el régimen jurídico, los derechos de utilización de los hablantes de esos territorios, promoverá la protección, recuperación, enseñanza, promoción y difusión del patrimonio lingüístico de Aragón, y favorecerá, en las zonas de utilización predominante, el uso de las lenguas propias en las relaciones de los ciudadanos con las Administraciones públicas aragonesas. 3. Nadie podrá ser discriminado por razón de la lengua. (Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón).

(56) Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón. Artículo 23. Denominación: «La denominación de los municipios será en lengua castellana o en la tradicional de su toponimia. No obstante, en aquellas zonas del territorio aragonés en que esté generalizado el uso de otra lengua o modalidad lingüística, el Gobierno de Aragón autorizará previa solicitud fundada también la utilización conjunta de la denominación en dicha lengua».

(57) Tres meses a partir del 1 de junio de 1995 (Decreto 76/1995, de 18 de abril, de la Diputación General de Aragón, de convocatoria de la consulta para el establecimiento de la delimitación comarcal de Aragón y su capitalidad) prorrogado hasta el 31 de diciembre (Decreto 242/1995, de 26 de septiembre, de la Diputación General de Aragón, por el que se amplía el plazo de la consulta sobre la delimitación comarcal de Aragón y su capitalidad, convocada por Decreto 76/1995, de 18 de abril).

(58) La disposición adicional 2ª de la Ley de Comarcalización, dice textualmente que «Consulta municipal. En el plazo de cinco meses desde la aprobación de la presente Ley, la Diputación General

Importante fue la opinión de las Diputaciones Provinciales: la de Huesca (DPH), gobernada por el PP, no se pronunció, actitud que no se entendió por la DGA; la de Teruel (DPT), no presentó alegaciones al mapa comarcal, apoyando explícitamente la comarcalización, aunque avaló las alegaciones que formularon los ayuntamientos de la provincia «sin entrar a valorar las contradicciones que pudieran existir entre ellas»; y la de Zaragoza (DPZ) se opuso no tanto al mapa comarcal como a la comarcalización.

La oposición de la DPZ se acordó, por mayoría, en el pleno de la Institución celebrado el 28 de diciembre de 1995, a la vista de los informes de los servicios técnicos y jurídicos (59) analizados por la Comisión de Gobierno del 22 de diciembre.

Los informes, que no tenían carácter vinculante, sirvieron para avalar la decisión, primero, de la Comisión Permanente y, después, del Pleno. Los informes eran de carácter jurídico (uno jurídico constitucional en el que se vertían opiniones críticas «arriesgadas y discutibles», y otro centrado en cuestiones de legalidad ordinaria) y técnicos (uno pluridisciplinar que aludía a la divergencia de la comarcalización con las Directrices de ordenación del territorio, que se aprobarían en 1998 (60), otro sobre la accesibilidad

de Aragón someterá a consulta de los municipios aragoneses, mancomunidades intermunicipales y provincias una propuesta de delimitación comarcal y su capitalidad. La convocatoria de la consulta se hará por Decreto de la Diputación General de Aragón, debiendo adoptar los ayuntamientos, Concejos abiertos y órganos de gobierno de las mancomunidades acuerdo en que expresen su posición sobre la delimitación propuesta y alternativas contempladas, dentro de los tres meses siguientes a partir de la publicación del Decreto de convocatoria en el Boletín Oficial de Aragón. Del acuerdo adoptado se remitirá certificación al Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales. En el caso de aquellas entidades que no adoptasen acuerdo, se entenderá que no presentan objeciones a la delimitación comarcal propuesta. A la vista del resultado de la consulta municipal, la Diputación General de Aragón propondrá a las Cortes de Aragón un proyecto de ley de delimitación comarcal. Tercera.- Zaragoza y su área metropolitana. En el caso de que por ley de las Cortes de Aragón se cree el Área Metropolitana de Zaragoza con el carácter de entidad local, podrán corresponder a la misma las competencias atribuidas a la comarca respecto de su propio ámbito territorial».

(59) Boletín Oficial de la Provincia de Zaragoza de 9 de marzo de 1996: «Comparecencia de la DPZ en la consulta.... Se acuerda por mayoría quedar enterado el pleno de los diversos informes redactados por los Servicios Técnicos y Jurídicos de la DPZ en relación con la convocatoria..... y comparecer la DPZ en la referida fase de consulta expresando su criterio en relación con la propuesta de delimitación comarcal, formulando las correspondientes consideraciones y alegaciones».

(60) Ley 7/1998, de 16 de julio, por la que se aprueban las Directrices Generales de Ordenación Territorial para Aragón. La elaboración de la Ley se inicia por la Diputación General de Aragón, el día 3 de mayo de 1994, cuando acuerda la elaboración de las Directrices Generales de Ordenación Territorial. El Avance de Directrices se sometió a información pública en noviembre de 1994, en 1996 se pronunció el Consejo de Ordenación Territorial de Aragón (COTA). En agosto de 1996 se somete a una nueva consulta institucional, nuevo informe del COTA, acuerdo de consejo

y organización del territorio en la Provincia de Zaragoza y un tercero que diseccionaba cada una de las comarcas de la provincia).

El pronunciamiento negativo de la DPZ a la propuesta de delimitación comarcal se basó en 15 consideraciones (61): la consulta se había realizado fuera del plazo establecido en la Ley de comarcalización, la propuesta no estaba justificada, carecía de fundamentos técnicos y de estudios que la justificaran y de explicación de los criterios utilizados de la delimitación, no consideraba el sistema urbano (centralidad, atracción y jerarquía), ni los equipamientos existentes, las singularidades del territorio (el fenómeno de Zaragoza capital), la accesibilidad o la existencia de los partidos judiciales; por otra parte se argumentaba que la comarcalización dificultaría la elaboración y gestión de los planes de ordenación de los recursos naturales que figuraban en las Directrices Generales de Ordenación del Territorio, que tardaran aún tres años en aprobarse; también se decía que la comarcalización generaría una hipertrofia burocrática, porque era inadecuada para territorializar inversiones y que estas, por falta de estudios, no garantizarían el equilibrio en infraestructuras y equipamientos ni su gestión y mantenimiento en el territorio; cuestionaba, además, la legalidad al crear comarcas con municipios de dos provincias. Finalmente reconocía, en cuanto a la provincia de Zaragoza, que la comarcalización solo sería útil para las zonas periféricas de la provincia, las que tienen una comunicación más distante de Zaragoza, y que merecerían la calificación de espacios funcionales, lo que conducía a reducir el número de comarcas en la provincia de Zaragoza. Este argumento se complementaba con otro, que la Provincia era el espacio idóneo para la organización de servicios porque tiene mayor solidez.

Todos estos razonamientos justificaron la oposición de la DPZ, tanto a la delimitación comarcal como a la Ley de comarcalización. Los 15 puntos que sustentaban el informe desfavorable, junto con las consideraciones previas, lo que realmente cuestionaban era la comarcalización en sí misma, por lo que no se entró, por tanto, en el debate del mapa. Como

de Gobierno y remisión a la Cortes que finalmente las aprueban en 1998. Esta cronología nos permite afirmar que a finales de 1995 había un conocimiento de cómo podrían ser la Directrices Generales de Ordenación del Territorio.

(61) ACTA DE LA SESION DE LA COMISIÓN DE GOBIERNO CELEBRADA EL 22 DE DICIEMBRE DE 1995. Punto 33 (Libro de actas de la DPZ, p. 23 a 32). La Comisión de Gobierno la componían los diputados provinciales, Senao (presidente), Villar Igual, Artal Molinos, Martínez Lahilla, Jalle Ruperez, Campos Rico, Benedí Martínez, Ramírez Compes y Marco Sebastián, excusó su asistencia Pérez Mayayo.

conclusión la DPZ propuso que se estudiara nuevamente y se elaborara una delimitación más coherente.

El Dictamen era demoledor. Era una oposición frontal a la comarcalización. En parte porque la Provincia de Zaragoza se veía afectada por la incorporación de varios de sus municipios a comarcas oscenses y turolenses, «de ninguna manera justificados por evidentes beneficios para la población». Pero lo que subyacía en esta oposición era la posible aparición de una nueva administración que competiría con la Institución provincial en el territorio.

La decisión de la DPZ generó tensión en el PAR, partido que hacía su razón de ser la comarcalización, porque sus representantes votaron la propuesta desfavorable en la Comisión celebrada el 22 de diciembre. La polémica desatada les llevó a cambiar el sentido de su voto en el pleno (62). En las declaraciones a la prensa de los diputados provinciales, el representante de PSOE decía no creer en una nueva administración porque supondrá más gastos y el del PP defendía la creación de mancomunidades.

La DGA, en el informe que realizó sobre las alegaciones, se preguntó al referirse a las presentadas por la DPZ, «¿Qué valor debe darse en este momento a ese informe desfavorable?» A efectos de la elaboración del Proyecto de Ley ninguno. Solamente se incluyó en el articulado del Proyecto, quizás para no colisionar con la Ley de Administración Local, que «cuando una comarca agrupe a municipios de más de una provincia, la iniciativa para su creación deberá contar con el informe favorable de las Diputaciones Provinciales a cuyo ámbito territorial pertenezcan tales municipios». Este artículo se suprimió en el debate parlamentario a instancias de PAR, CHA e IU, oponiéndose el PP.

Por su parte, los ayuntamientos también realizaron observaciones a la propuesta de delimitación comarcal. Se referían a cambios en las fronteras comarcales, formulando propuestas más acordes con la realidad identitaria del territorio. Algunos municipios se opusieron a la comarcalización. Pero sobre todo se realizaron alegaciones a la capitalidad de la futura comarca, tema de singular importancia dado las peculiaridades de los núcleos urbanos de cada comarca.

(62) HERALDO DE ARAGÓN de 29 de diciembre de 1995.

En principio la elección de una u otra ciudad para ubicar las funciones capitalinas se asocian al fenómeno de liderazgo urbano en el territorio, pero hay otros factores en su designación ajenos a la eficiencia. En estos casos la elección de la capital administrativa (Estado, provincia, etc.) ha sido la recompensa por la actuación del núcleo ante determinadas acciones políticas, por tanto la designación de una ciudad como «capital» se asocia al mercado de las decisiones políticas. Sin embargo la elección del núcleo que debe detentar la capital en el territorio debe, al menos, contemplar cuestiones como son la tradición, la centralidad, la actividad/dinamismo y de compromiso político para solventar rivalidades entre ciudades (63). Por otra parte, no debemos de olvidar que la capitalidad implica unos beneficios económicos, porque supone el asentamiento de organismos, que en el caso de las comarcas al menos son las oficinas comarcales, pero también, por la extensión de servicios al territorio, centros educativos y sanitarios que proporcionan al lugar donde se ubiquen la afluencia de ciudadanos, por tanto consumidores potenciales.

De las 177 alegaciones presentadas, se aceptaron 87 en su totalidad y 22 de forma parcial, en la medida que la DGA respetó la autonomía municipal y la voluntad de los municipios afectados, en cuestiones fronterizas o que no condicionaban la voluntad de otros municipios (64).

Los cambios más sustanciales que realizó la DGA sobre el Anteproyecto de mapa, fueron:

A) Creación de nuevas delimitaciones comarcales:

- a) Se creó la nueva delimitación de Aranda, en respuesta a la solicitud de varios municipios. A la nueva comarca se incorporaban los municipios de Calcena Trasobares, Purujosa —ubicados inicialmente en Somontano del Moncayo y reclamados por Borja— que habían solicitado, junto con Aranda, Brea e Illueca, formar la comarca «Ríos Aranda e Isuela». También formaba parte de la nueva comarca Mesones de Isuela —en el Anteproyecto ubicado en Jalón medio— aunque había solicitado integrarse en Calatayud.

(63) MUIR 1981 31-34, citado por Antonio MORENO JIMÉNEZ y Severino ESCOLANO UTRILLA (1993): *Los servicios y el territorio*. Ed. Síntesis. Madrid.

(64) DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA INTERIOR Y ADMINISTRACIÓN LOCAL (1996), op. cit.

El Gobierno justificó la creación de la delimitación comarcal por su especificidad: «aparece como Comarca o subcomarca en todos los antecedentes y trabajos sobre el tema» (65). Esto no es del todo cierto, ya que solo se plantea por V. Bielza, que establece dos sobcomarcas en la zona; una la del Valle del Aranda y otra la del Valle del Isuela pero que las integra en la Comarca de Calatayud. Lo mismo hace la división de la Geografía de Aragón. Las BER, por su parte, integraban a estos municipios en Jalón Medio-La Almunia (recordamos que se trataba de una división funcional para territorio).

Posiblemente había una justificación formal, la reducción de la comarca de Calatayud que tenía un elevado número de ayuntamientos. Este cambio supuso la reducción de la comarca de Calatayud en 5 municipios, 200 km² y 5.000 habitantes.

No obstante en nuestra opinión la creación de la comarca se justifica por motivos políticos, es decir por los resultados electorales. Tradicionalmente el partido con mayor número de votos desde las elecciones municipales de 1991 ha sido el PAR, algo que no se produce en otras delimitaciones comarcales: En 1991 obtuvo 600 votos sobre el siguiente partido, PSOE, diferencia que aumenta a más de 1.100 en las elecciones de 1999, imponiéndose también en estas elecciones en número de concejales. Ello garantizaría a priori un espacio de poder a un partido de ámbito territorial.

B) Supresión de delimitaciones comarcales y alteraciones sustanciales en la delimitación del Anteproyecto.

- a) Matarraña: Los municipios de la delimitación, con gran sorpresa por parte de la DGA preferían formar parte de la Comarca del Bajo Aragón. Así se suprimió la comarca de Matarraña, integrando su territorio en la delimitación Bajo Aragón.
- b) Monegros: Se fragmentó en dos comarcas, Monegros norte, y Monegros sur. La sierra de Alcubierre, que divide el territorio monegrino, era el argumento geográfico para la división a partir del cual se habla de la homogeneidad de las bases económicas y del futuro de cada una de las dos comarcas. A Monegros Norte se

(65) DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA INTERIOR Y ADMINISTRACIÓN LOCAL (1996), op. cit., p. 7.

incorporaron algunos municipios, 8, que en el Anteproyecto figuraban en Hoya de Huesca y a Monegros sur los de la Mancomunidad «Monegros II», algunos de los cuales, La Almolda y Bujaraloz, en Anteproyecto formaban parte de Ribera baja del Ebro. Candanos, que no se había pronunciado, se mantiene en Bajo Cinca.

- c) Ribera Baja del Ebro: Se reduce el número de municipios de la comarca porque los municipios monegrinos de Farlete, Leciñena y Perdiguera prefieren formar parte de la de Zaragoza.
- d) Ribagorza: Los propios municipios de las delimitaciones Ribagorza Occidental y Ribagorza Oriental solicitaron que se creara una nueva delimitación, Rigbagorza, con la unificación de las dos que figuraban en el Anteproyecto. Se incorporó a la nueva delimitación Estopiñan del Castillo, antes en la Litera.

En el informe que el Director General de Política Interior y Administración Local presenta al Consejero de Presidencia el 13 de marzo de 1996, recoge esta solicitud, si bien considera que los municipios ribagorzanos no habían «valorado suficientemente el carácter fronterizo de la Ribagorza más oriental, vertebrada por la carretera N-230, como hiciera el Parlamento catalán» al crear la comarca Alta Ribagorza en 1988 con los municipios de Pont de Suert, Valle de Bohí, y Vilaller (66).

Sin embargo, el Proyecto que aprobó el Gobierno modificó la propuesta del Director General, manteniendo las dos Ribagorza, Oriental y Occidental, incorporando los municipios del Valle del Isábena (Castigaleu, Isabena, Lascuarre, Monesma y Cajigar, Torre La Ribera y Veracruz) a la Ribagorza Occidental (en Anteproyecto que salió a información pública estaban incorporados a la oriental). La nueva delimitación Ribagorza Oriental coincide con la Mancomunidad de Interés Comarcal. De esta forma se proponía crear dos comarcas, que la propia DGA consideró inicialmente pero que los municipios integrantes no la quieren al haber solicitado formar parte de una única Ribagorza.

C) Solicitud de nuevas delimitaciones comarcales que no prosperaron:

(66) DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA INTERIOR Y ADMINISTRACIÓN LOCAL (1996), op. cit., p. 10.

Algunos municipios también solicitaron la creación de nuevas delimitaciones comarcales específicas:

- a) Se pedía la creación de las comarcas de La Violada y La Galliguera en ambos casos comarcas de tamaño reducido. Posiblemente fue la existencia de comarcas naturales o geográficas reconocidas en las divisiones anteriores, tanto en la geografía de Aragón como la realizada por V. Bielza, lo que indujo su solicitud, que evidentemente no se contempló por el reducido tamaño demográfico que podían haber tenido.
- b) Los municipios de Abelda, Alcampel y Tamarite propusieron la creación de la comarca «Llitera», a la que se incorporarían otros 6 municipios desgajados de La Litera, comarca que se correspondía, como se ha apuntado anteriormente, con la Mancomunidad de Interés Comarcal. La posible comarca «Llitera» se identificaría con los municipios lindantes con Cataluña. El informe de la DGA pone de manifiesto que el trasfondo para la pedir una nueva comarca es la rivalidad entre Tamarite de Litera y Binéfar, no superada a pesar de que comparten servicios comunes. No apoyaban expresamente la nueva comarca algunos de los municipios que deberían integrarla, por lo que no se contemplo su creación.
- c) En la provincia de Zaragoza, Tauste solicitó una nueva comarca en la que además de su municipio la integrarían los del entorno sureño de las Cinco Villas, pero estos municipios deseaban integrarse en la Comarca Ribera Alta del Ebro. Se interpretó por la DGA que Tauste, que pedía ser cabecera de comarca, trataba de «defender un mayor rango en el sistema de ciudades» cuestión que debería dilucidarse en las Directrices de Ordenación del Territorio (67).
- d) Otra solicitud de comarca fue «Altas Cinco Villas», comarca reconocida en las BER, que había sido Partido Judicial hasta 1965, y que configuraba una Mancomunidad de Interés Comarcal, como se ha citado anteriormente. La solicitaron parte de los municipios de la Mancomunidad, posiblemente, como reconoce el informe de la DGA, por el «rechazo de compartir comarca con Ejea, Tauste

(67) DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA INTERIOR Y ADMINISTRACIÓN LOCAL (1996), op. cit., p. 7.

y Sádaba» (68). Es una zona escasamente poblada, lo que no aconsejó su inclusión como tal.

Esta decisión supuso que el territorio de la comarca de las Cinco Villas sea peculiar, tanto por su extensión (3.000 km², la segunda delimitación en extensión) como por su sistema urbano (la zona se vertebraba con tres ciudades, Sos, Ejea y Tauste). En algún momento se planteó la institucionalización de subcomarcas, quizás, como dijo V. Bielza en las Cortes, pensando en esta comarca (69)

- e) En la provincia de Teruel, se solicitaban varias la comarcas nuevas: La de Javalambre, segregada de Gúdar (había dos mancomunidades diferentes, la de Gúdar y la de Javalambre y en el Anteproyecto aparecía la delimitación como Gúdar-Javalambre); la comarca de Alcorisa, con municipios de Bajo Aragón y Cuencas Mineras, y la del Jiloca, con varios municipios de la comarca de Calamocha, quizás por la competencia entre Calamocha y Monreal del Campo.

D) Cambios de delimitación comarcal de algunos municipios:

Los cambios de comarca más son que varios municipios de Jalón Medio pasaron a la delimitación de Calatayud, lo que supuso que Paracuellos de la Ribera se integrara en esa comarca en virtud de la continuidad territorial. Otro caso singular es Almochuel que prefirió pertenecer a una comarca zaragozana, Campo de Belchite, cuando en el Anteproyecto se le incluía en la comarca turolense Bajo Martín, pensando en una mayor uniformidad en los lindes comarcales

Las modificaciones que incorpora el Proyecto de Ley de delimitación comarcal sobre el Anteproyecto, aun siendo sustanciales en algunos aspectos no suponen, ni territorial ni demográficamente, una alteración significativa. El resultado final fue un mapa con 34 delimitaciones, con una media de 21 municipios por comarca (Calatayud 68, Monegros sur

(68) DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA INTERIOR Y ADMINISTRACIÓN LOCAL (1996), op. cit., p. 8.

(69) «...se expresó desde la primera reunión que tuvimos los cinco partidos con representación parlamentaria para consensuar el proceso de comarcalización. Les dije a los que estaban allí presentes: cuando lleguemos a la Cinco Villas, lo de la subcomarca, lo de la mancomunidad, habrá que tratarlo de un modo especial, y eso ha quedado, y estaba ya por parte de la dirección general competente, estaba ya encima de la mesa como alegaciones presentadas desde los territorios respectivos». CORTES DE ARAGÓN, Diario de Sesiones. Número 79, Año 2002, V Legislatura. Sesión del 21 y 22 de noviembre de 2002, p. 5.568.

5) y una población media de 35.000 habitantes por comarca (sin la de Zaragoza 20.000).

Proyecto de Ley de delimitación comarcial



III. EL DEBATE PARLAMENTARIO DE LA DELIMITACION COMARCAL: DE PROYECTO A LEY

El Proyecto de Ley de delimitación comarcal que aprobó el Gobierno recibió cuarenta y ocho enmiendas en las Cortes de Aragón: nueve del Partido Popular, seis del Partido Socialista, nueve del Partido Aragonés (PAR), once de Izquierda Unida y trece de Chunta Aragonesista (CHA). De las cuarenta y ocho enmiendas, trece fueron transaccionadas durante todo el trámite parlamentario, once se retiraron, trece fueron denegadas y once aceptadas en la Comisión Institucional.

En síntesis las enmiendas presentadas por los grupos parlamentarios se orientaban en tres direcciones: sobre la capitalidad, sobre la creación de nuevas comarcas —en la que se incluyen cambios de delimitación de algunos municipios— y sobre el papel de las diputaciones y la adaptación presupuestaria de la Diputación General a la delimitación comarcal.

1. Sobre la capitalidad

El primer hecho relevante del trámite parlamentario del Proyecto de Ley fue la exclusión en la futura Ley del tema de la capitalidad. La cuestión había suscitado un gran debate en delimitaciones donde el sistema de ciudades estaba desdibujado y contribuía a crear tensiones entre los dos núcleos más representativos que aspiraban a ostentar la capitalidad de la futura comarca. Como hemos visto, alguna de las propuestas de nueva comarca que se formularon durante el periodo de consulta tenía su razón subyacente en garantizar para el núcleo urbano promotor su condición de capital de la comarca (Tauste, Binéfar, ...).

La necesidad de indicar la capital de la comarca en el Proyecto de Ley de Delimitación comarcal se encontraba en la misma Ley de comarcalización, donde la disposición adicional segunda dice que con la propuesta de delimitación comarcal que en el plazo de cinco meses desde la aprobación de la Ley debía someterse a consulta, también debería figurar la capital de la comarca. Sin embargo, el articulado de la misma Ley establece que la capital se definirá en la Ley de creación de cada comarca (artículo 4.4)

Ante el alubión de alegaciones, directas o indirectas, sobre la capitalidad de la comarca, el Gobierno optó por proponer en el Proyecto de

Ley como solución ecléctica la doble capitalidad en las comarcas de La Litera (Tamarite y Binéfar) y Sobrarbe (Boltaña y Aínsa).

El tema de la capitalidad también se trasladó al debate parlamentario. La ponencia designada en la Comisión Institucional para tratar el mapa comarcal, tras una enmienda transaccional, suprimió acertadamente del artículo 1 del Proyecto de Ley la expresión «capitalidad» y por consiguiente que varias comarcas aparecieran con doble capitalidad.

Con esta solución se trató de individualizar y territorializar la decisión de donde debía estar la capital de la comarca. Se evitaba contaminar un proceso complejo, el de la delimitación comarcal, neutralizando las posibles interferencias que, desde algunas comarcas, pudieran contribuir a al fracaso del proyecto.

Pero el tema de la capitalidad siguió latente temiéndose que creara problemas de cara a la creación de las comarcas. Por ello se pactó entre los Grupos parlamentarios, en la reunión celebrada en el Monasterio de Piedra a principios de 2001, la posibilidad de compartir capitalidad varios municipios (70): «Se aceptará, con carácter excepcional, la posibilidad de la pluricapitalidad, especificando en la Ley de Creación de la Comarca el papel a desempeñar, en su caso, por cada una de las capitales». Los acuerdos tomados en aquella reunión y en otra posterior en Arguis (Huesca) se materializaron en la Ley de Medidas de Comarcalización de 2001. En el caso de la capitalidad, la Ley de Medidas confirmaba que sería la Ley creadora de cada comarca donde se determinaría el municipio en el que se establecería la capitalidad, pudiendo dicha Ley de creación de la comarca considerar que determinados servicios se ubicarían en otros municipios, lo que «supone otorgarles el carácter de capital a los efectos de la gestión o de la representatividad externa de la materia correspondiente» (71).

(70) La reunión del Monasterio de Piedra fue convocada por el Vicepresidente del Gobierno de Aragón y Consejero de Presidencia y Relaciones Institucionales (PRI), José Ángel Biel, y asistieron, además del Biel, Ramón Salanova, Secretario General Técnico de PRI, Alfredo Boné, Director General de Administración Local Política Territorial, Ramón Tejedor por el PSOE, Chesús Bernal CHA, Vicente Bielza PP, y el alcalde de Muel por IU. La reunión, que tuvo su continuación en octubre de 2001 en Arguis (Huesca), sirvió para consensuar la puesta en marcha del proceso comarcalizador. Los acuerdos allí tomados se materializaron en la Ley 23/2001, de 26 de diciembre, de Medidas de Comarcalización.

(71) Ley 23/2001, de 26 de diciembre, de Medidas de Comarcalización. Artículo 2.

2. Creación de nuevas delimitaciones comarcales

En las Cortes el mapa comarcal propuesto por el Ejecutivo, en sí mismo, solo generaba problemas en tres delimitaciones, Ribagorza, Aranda y Monegros, si bien surgieron algunos problemas en otras delimitaciones comarcales. El resultado de debate parlamentario sobre la creación de nuevas comarcas fue el siguiente:

A) Unificación de las dos delimitaciones «ribagorzanas» a iniciativa de los grupos parlamentarios del PP y CHA, apoyados por el del PAR tanto en Comisión como en Pleno. Se argumentó que había una unidad cultural, geográfica, económica, lingüística, social... de ambas zonas. La unificación supuso una corrección política a las intenciones del Gobierno autonómico, que no había respetado los intereses locales.

No hubo unanimidad en la aprobación de esta nueva delimitación La Ribagorza en el Pleno de las Cortes celebrado en Huesca el 27 de noviembre de 1996. El grupo socialista defendió la existencia de la comarca Ribagorza Oriental, atendiendo a dos criterios. Primero por la existencia de la mancomunidad, y que tanto el Gobierno PSOE como el del PP-PAR lo contemplaban para configurar la delimitación comarcal, al igual que lo hizo el Consejo Local de Aragón, órgano «permanente de colaboración entre la Diputación General de Aragón y las entidades locales aragonesas». Y en segundo lugar por la existencia de la comarca catalana Alta Ribagorza al otro lado del río Noguera-Ribagorzana, peculiar en el contexto de la comarcalización de Cataluña ya que la componen solo 3 municipios, que permitiría que ambas comarcas, la aragonesa y catalana, se apoyaran «mutuamente en la bisagra que forma la carretera nacional 230» (72). A estos dos argumentos se añade la unidad lingüística que existe en la Ribagorza Oriental junto con elementos sociológicos, culturales y económicos. Rebató el representante de CHA, Chesús Bernal (73), el argumento lingüístico, diciendo que «identificar lengua con territorio y territorio con lengua es un peligro» (74).

Aunque la Ley fue ampliamente consensuada, Marcelino Iglesias, Alcalde de Bonansa y que había sido Presidente de la DPH hasta 1995, en

(72) CORTES DE ARAGÓN, Diario de Sesiones. Número 79, Año 2002, V Legislatura. Sesión, 41, p. 1399.

(73) Chesús Bernal es Profesor Titular de Filología Francesa en la Universidad de Zaragoza.

(74) CORTES DE ARAGÓN, Diario de Sesiones. Número 41. IV Legislatura. Sesión del 27 de noviembre de 1996, p.1401.

la turno de explicación de voto de su grupo, y en referencia a la oposición que PSOE e IU hicieron a la propuesta de unificar las dos delimitaciones de la Ribagorza, lamentó «que esta Ley, que es una Ley que no habría de tener ningún sesgo político partidista, tenga que salir de las Cortes de Aragón sin un apoyo unánime y rotundo» (75).

B) El PP propuso la supresión de la comarca de Aranda, en base a su tradicional inclusión en la Comarca de Calatayud: «Si alguna zona, si algún espacio geográfico de nuestra Comunidad Autónoma puede calificarse como de histórico, como de unificado culturalmente, y como de tener unos planteamientos económicos comunes, éste es esa gran comarca que nosotros denominaríamos Calatayud» (76). La propuesta no prosperó.

C) Supresión de la delimitación comarcal «Monegros Sur». Esta delimitación comarcal la propusieron los propios agentes de la zona. El PAR defendió la pervivencia con argumentos como la pertenencia a dos provincias, el tamaño, 3.000 habitantes, la unidad geográfica (Monegros zaragozanos), dependencia de Zaragoza más que de Sariñena, con la excepción de Peñalba que en algunos aspectos se identifica con Fraga. El interés del PAR por mantener esta comarca pudiera encontrarse en los resultados obtenidos en las elecciones municipales. En 1995, el PAR obtuvo en esta posible comarca 18 concejales cuando PP y PSOE 15 entre los dos. Trasladando los resultados electorales de 1995 a lo que sería la composición del Consejo comarcal en 1996, momento de la aprobación de la Ley de Delimitación comarca, de los 19 miembros que lo integrarían por tener la comarca menos de 10.000 habitantes, 10 corresponderían al PAR, frente a los 5 del PP y los 4 del PSOE (77). Podríamos concluir, en la propuesta de creación de Monegros Sur, que además de los argumentos neoeconómicos, pudiera haber políticos. No debemos olvidar que las comarcas son escenarios para la acción política.

El resultado final para la zona monegrina fue la creación de una gran delimitación comarcal: Monegros. Se intentó reducir su extensión con la

(75) CORTES DE ARAGÓN, Diario de Sesiones. Número 41. IV Legislatura. Sesión del 27 de noviembre de 1991, p.1406

(76) CORTES DE ARAGÓN, Diario de Sesiones. Número 41. Año 1996. IV Legislatura. Sesión del 27 de noviembre de 1996, p. 1402.

(77) La Ley de Comarcalización estipulaba el número de consejeros por comarca. Los consejeros se adjudican a los partidos políticos en función de los resultados en las elecciones municipales, mediante la aplicación de la Ley D'Hont.

incorporación de varios municipios a la Hoya de Huesca. No obstante llama la atención que algunos municipios plenamente monegrinos no se integran en la delimitación (78): Candanos, que se adscribe a Bajo Cinca, Monegrillo a Ribera Baja del Ebro, y Farlete, Leciñena y Perdiguera a Zaragoza. ¿Cuales fueron las razones para esta ubicación? Quizás las dependencias a centros urbanos diferentes de Sariñena, o la frontera natural que representa la Sierra de Alcubierre.

C) Creación de la delimitación comarcal Matarraña: Esta nueva delimitación se realizó contra los intereses manifestados en la exposición pública por los municipios afectados. Todos los grupos parlamentarios presentaron enmiendas proponiendo la creación de la comarca de Matarraña (el PP proponía que se denominara Algas-Matarraña-Tastavins, nombre de los ríos que riegan la zona).

La delimitación comarcal que finalmente se aprobó tenía dos municipios del Bajo Aragón incrustados en su territorio, Calaceite y Valdetormo, lo que rompía la continuidad territorial de la comarca de Bajo Aragón. Solo CHA y PSOE proponían que se incorporaran esos municipios a la delimitación comarcal de Matarraña a la que añadían también Monroyo y Torre de Arcas (a los que el PSOE incorporaba La Cerollera). El PAR, que no los incluía en Matarraña, tampoco incorporaba a la comarca Maza-león. El acuerdo de las Cortes de Aragón supuso reconocer la ausencia de continuidad territorial en una delimitación, cuando en otras la DGA no lo había permitido, como hemos apuntado mas arriba.

Desde el escenario electoral, la no inclusión de Calaceite y Valdetormo en la comarca de Matarraña suponía una variación en el número de posibles consejeros que cada partido tendría en la delimitación. A la comarca de Matarraña, por tener menos de 10.000 habitantes, le corresponderían en 1996 19 consejeros comarcales, de los que el PP obtendría 9, 6 el PSOE y 4 el PAR. Si se hubieran integrado en la comarca Calaceite y Valdetormo, el resultado hubiera sido diferente, 9 el PP y 5 para el PSOE y 5 para el PAR. La situación en la que quedaría Bajo Aragón no alteraba la composición del Consejo Comarcal.

(78) Una referencia al territorio monegrino se puede consultar en el REAL SOCIEDAD ECONÓMICA ARAGONESA DE AMIGOS DEL PAÍS E INSTITUTO JUAN SEBASTIÁN EL CANO (CSIC) (1951): *Los Monegros*, Ciclo de conferencias organizado por ... Zaragoza, 1951

E) CHA propuso varias comarcas nuevas con argumentos como la extensión de algunas de las que figuraban en el Proyecto que dificultarían las relaciones internas dentro de la comarca. Las comarcas propuestas fueron:

- La de Gállego-Sotón, la Galliguera y la Sotonera, justificada por la excesiva extensión de Hoya de Huesca: «la creación de una pequeña provincia en el entorno de la capital no contribuiría a ese objetivo» de vertebrar el territorio (79). Recuérdese que los municipios que la integrarían ya habían solicitado crear una comarca propia en el periodo de exposición pública del Anteproyecto.
- La de Bajo Gállego, por la lejanía de algunos municipios de la cabecera comarcal que les correspondía. Realmente es un eje de acceso a Zaragoza. Que no prosperara la comarca de Bajo Gállego y que no se propusiera alguna otra en el entorno de Zaragoza, ha podido condicionar que todavía no se haya creado de la comarca de Zaragoza. Posiblemente mantener al municipio de Zaragoza con un régimen especial dentro de las comarcas aragonesas, incorporando los restantes municipios de la delimitación a las comarcas limítrofes, por ejemplo a Fuentes de Ebro y el Burgo a Ribera Baja del Ebro, hubiera resuelto la organización territorial de la Comunidad Autónoma. Igualmente parece imprescindible definir el área-espacio metropolitano, que es distinto del concepto de comarca, para la gestión de determinados servicios en Zaragoza y su entorno.
- La comarca de Los Alcores-Alcorisa, por la excesiva extensión de la Comarca de Bajo Aragón (se incluía Matarraña en el Proyecto de Ley) y porque la isocrona de los municipios del entorno de Alcorisa con la capital de la comarca, Alcañiz, era muy amplia.
- La partición de la comarca de Gúdar-Javalambre en dos.

La Ley de delimitación comarcal de 1996 diseñó un mapa con 33 comarcas, número que ha quedado como un número inalterable desde entonces.

(79) CORTES DE ARAGÓN, Diario de Sesiones. Número 41. Año 1996. IV Legislatura. Sesión del 27 de noviembre de 1996, p. 1403.

Ley 8/1996, de 2 de diciembre, de delimitación comarcal de Aragón



IV. LOS AJUSTES DEL MAPA COMARCAL: LA CREACIÓN DE LAS COMARCAS EN ARAGÓN

El proceso de delimitación comarcal quedó concluido con la aprobación de la Ley de Delimitación. Sin embargo, cuando las diferentes delimitaciones se convirtieron en Comarcas se definió nuevamente el mapa comarcal, pues la Ley de creación de cada comarca debería incorporar la lista de los municipios que integraban la comarca, así como la capital de la misma (80). Por tanto cabía la posibilidad de ajustes en las fronteras comarcales. El origen de la reordenación también se encuentra en la citada reunión del Monasterio de Piedra. Allí se acordó la posibilidad de modificar alguna delimitación con carácter puntual, sin que ello supusiera la creación de una nueva comarca. El acuerdo decía textualmente:

«A) MODIFICACIONES A LA LEY DE DELIMITACIÓN COMARCAL

1.– No se crearan más comarcas de las previstas en la Ley 8/1996, de 2 de diciembre, de Delimitación Comarcal de Aragón

....

3.– Solamente se podrá modificar, con carácter muy excepcional y debidamente justificada, la delimitación comarcal establecida en las leyes 8/1996 de Delimitación Comarcal y 7/1999 de Administración Local de Aragón, mediante consulta a los municipios de la Comarca receptora y de la Comarca cedente (siguiendo lo previsto en el artículo 3.2 de la Ley 8/1996 de 2 de diciembre de Delimitación Comarcal de Aragón), y siempre que la respuesta no sea negativa por más de la tercera parte de los Ayuntamientos que representen un mínimo de la tercera parte del censo, y que la propuesta mantenga el principio de continuidad territorial. Plazo de la consulta: 2 meses»

En la reunión de Arguis (Huesca) de octubre 2001, se precisó cómo se realizaría el cambio de municipios de delimitación comarcal: «Con relación a las solicitudes de cambio de delimitación comarcal presentadas por determinados ayuntamientos, se acuerda: Uno: si existe unanimidad, el Proyecto de ley se redactará con la consiguiente modificación» (81). Se propone una segunda fórmula para cuando no existe unanimidad: «en

(80) «La denominación y delimitación territorial de las comarcas será aquella que se contenga en su Ley de creación, entendiéndose, en su caso, modificada la denominación y descripción territorial que se contenga en la Ley 8/1996, de 2 de diciembre, de Delimitación Comarcal de Aragón».

(81) Leído por Vicente Bielza en el pleno de las Cortes durante el debate de la Ley de creación de la comarca Ribera Baja del Ebro. CORTES DE ARAGÓN. Diario de Sesiones. Número 67. Año 2002. V Legislatura. Sesión de 6 y 7 de junio de 2002, p. 4814.

caso contrario, se introducirán en la memoria del proyecto los antecedentes —así se ha hecho— para que en el proceso de tramitación se decida valorando las circunstancias concurrentes».

Las leyes de creación de cada comarca reajustaron el mapa de la Ley de Delimitación Comarcal en 8 comarcas, afectando a 19 municipios. Es decir, que sobre lo acordado en 1996, solo el 2'5% de los municipios no consideraban adecuada su ubicación comarcal. Por tanto, con estos resultados podemos afirmar que la delimitación aprobada en 1996 por la Cortes fue un éxito.

Estas modificaciones del mapa de 1996 surgen en unos casos de las propias delimitaciones y en otros durante el trámite parlamentario en las Cortes de Aragón. En el primer caso, el Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales redactó los correspondientes Anteproyectos de Ley para la creación de cada comarca, que durante cuatro meses fueron sometidos a información pública (82). Las opiniones vertidas por los Ayuntamientos sobre los límites de la comarca figuran en el Proyecto de ley que el Gobierno remite a las Cortes de Aragón. No consideramos que las circunstancias sociodemográficas hubieran cambiado en 5 años para justificar los cambios de comarca. En nuestra opinión fueron las deficiencias del mapa anterior las que llevaron al reajuste, que, como puede observarse, afecta fundamentalmente a Monegros y a algunas delimitaciones de Teruel, las que por falta de tradición y liderazgo urbano tenían los límites más difusos (83).

Los cambios de comarca fueron (ver Cuadro 1):

(82) El calendario de la tramitación de la creación de las comarcas Vid. Pablo DOLZ MILLÁN (2003): *La creación de la comarca como entidad local*. En Alfredo BONÉ y Rogelio SILVA (coordinadores), *El proceso de comarcalización de Aragón. Análisis Político y Administrativo*. Gobierno de Aragón, Colección Territorio. Págs. 53 a 120.

(83) V. Bielza, sobre los reajustes en la provincia de Teruel dijo en las Cortes: «Bueno, pues resulta, señorías, que en el momento que hemos entrado en la provincia de Teruel —¡oh, maravilla!— lo excepcional se ha convertido en norma. Se ha convertido en norma, porque en el Matarraña, en el Bajo Aragón, en el Maestrazgo y ahora en Andorra-Sierra de Arcos se cambian los límites comarcales...». CORTES DE ARAGÓN. Diario de Sesiones. Número 65. Año 2002. V Legislatura. Sesión del 9 y 10 mayo 2002, p. 4600.

Cuadro 1

MUNICIPIO	LEY DE DELIMITACIÓN COMARCAL	LEY DE CREACIÓN DE LA COMARCA
Calaceite	Bajo Aragón	Matarraña
Valdeltormo	Bajo Aragón	Matarraña
Monroyo	Bajo Aragón	Matarraña
Torre de Arcas	Bajo Aragón	Matarraña
Monegrillo	Ribera Baja del Ebro	Monegros
Escatrón	Caspe	Ribera Baja de Ebro
Farlete	Zaragoza	Monegros
Leciñena	Zaragoza	Monegros
Perdiguera	Zaragoza	Monegros
Ejuive	Cuencas Mineras	Andorra-Sierra de Arcos
Esterciel	Cuencas Mineras	Andorra-Sierra de Arcos
Gargallo	Cuencas Mineras	Andorra-Sierra de Arcos
Bordón	Bajo Aragón	Maestrazgo
Castellote	Bajo Aragón	Maestrazgo
Molinos	Bajo Aragón	Maestrazgo
Ardisa	Hoya de Huesca	Cinco Villas
Puendeluna	Hoya de Huesca	Cinco Villas
Gea de Albarracín	Teruel	Sierra de Albarracín
Rubiales	Teruel	Sierra de Albarracín

En Monegros: Farlete, Leciñena y Perdiguera, pertenecientes a la Delimitación Comarcal de Zaragoza y Monegrillo, perteneciente a la Delimitación Comarcal de Ribera Baja del Ebro, solicitaron incorporarse a la Comarca de Monegros. También lo solicitó Almudévar, en virtud de acuerdo municipal de agosto de 2001, desde la de Hoya de Huesca. La solicitud del ayuntamiento de Amudévar no fue contemplada por el Gobierno al considerar globalmente a las dos delimitaciones afectadas, en las que ocho ayuntamientos de los sesenta y nueve que conforman la totalidad de ambas delimitaciones se opusieron a la incorporación del municipio a Monegros (84). Almudévar mantenía un fuerte vinculación con los municipios oscenses integrantes de la comarca monegrina, puesto que formaba parte de la mancomunidad «Comarcal de Monegros» (85).

(84) CORTES DE ARAGÓN. Diario de Sesiones. Número 70. Año 2002. V Legislatura. Sesión de 28 de junio de 2002, p. 4998

(85) La diputada socialista, Rosa Pons, en el turno de explicación de voto dijo: «Como digo, quiero hacer un recuerdo muy especial hacia el municipio de Almudévar, con el que la mancomunidad hemos venido trabajando durante los últimos veinte años, y aunque algún bolero dice que

En el debate parlamentario, tanto el Grupo Popular como el de CHA propusieron que se modificaran algunos aspectos formales de la comarca, pues con los cuatro municipios que se incorporaban superaba la comarca los 20.000 habitantes.

En Ribera Baja: Escatrón, perteneciente a la delimitación comarcal de Caspe, solicitó formar parte de la Comarca Ribera baja del Ebro. La solicitud solo fue apoyada en el Ayuntamiento por los concejales del PSOE (86). Escatrón formaba parte de la Mancomunidad «Meandros del Ebro», junto con Alborge, Alforque, Cinco Olivas, Sástago y La Zaida (la comarca la integraban, además, Gelsa, Pina de Ebro, Quinto, Velilla de Ebro y Monegrillo).

El PP, presentó una enmienda para que Escatrón se quedara en la comarca de Caspe. El diputado Bielza de Ory calificó esta zona como difícil puesto que se encuentra bajo una influencia muy directa de Zaragoza, (Pina y Quinto de Ebro están a tan solo 40 Km de Zaragoza). No es un problema exclusivo de esta comarca, lo es de todas aquellas próximas a los entornos metropolitanos. Además Bielza empleó otros argumentos formales para no desgajar de la comarca caspolina a Escatrón, como la falta de unanimidad en la decisión del ayuntamiento, que varios pueblos de la Ribera Baja del Ebro no se pronunciaron y porque la totalidad de los ayuntamientos de la delimitación comarcal de Caspe no contestaron a la consulta. «Es decir, íntegramente lo que será la comarca de Caspe no se manifestó, por tanto no había una unanimidad positiva ... omitieron la respuesta, que es cosa distinta» (87).

Otros argumentos que empleó para que Escatrón siguiera en la comarca de Caspe fueron que cuenta con más vínculos territoriales, histó-

veinte años no es nada, tengo que decir que veinte años es tiempo suficiente cuando ese tiempo se ha dedicado a aunar esfuerzos, es tiempo suficiente para establecer unos lazos de unión entre las distintas poblaciones. Quiero decir a todos los almudevarenses que las relaciones establecidas durante todos estos años no pueden borrarse mediante una línea imaginativa creada desde la Administración. Estamos seguros de que las relaciones permanecerán y de que, en cada comarca, el trabajo que sus dirigentes realicen sin duda alguna irá para mejorar los servicios y las condiciones de todos sus habitantes». CORTES DE ARAGÓN. Diario de Sesiones, número 70. Año 2002. V Legislatura. Sesión de 28 de junio de 2002, p. 5.006

(86) La composición del ayuntamiento tras las elecciones de 2009 era 5 concejales del PSOE, 2 el PP y 2 el PAR

(87) CORTES DE ARAGÓN. Diario de Sesiones. Número 67. Año 2002. V Legislatura. Sesión del 6 y 7 junio 2002 p. 8414.

ricos, económicos, culturales y sociales con Caspe que con Quinto de Ebro, que es la capital comarcal; pertenece al juzgado, al registro de propiedad, a la OCA de Caspe y a la zona veterinaria de Caspe, comercializa su producción agrícola a través de Caspe y Maella y no de Quinto de Ebro, forma parte de proyectos como los turísticos, los náuticos, los del Camino de Santiago por la ribera del Ebro. También porque la población tiende a ir a comprar a Caspe, a determinados servicios públicos etc. Incluso aludió a la entrevista que *El Periódico* publicó ese día a la profesora de adultos, «que dice textualmente: No sé si somos representativos de la comarca Ribera Baja del Ebro» (88).

En Cinco Villas: Ardisa, Santa Eulalia de Gállego y Puendeluna, que se ubicaban en Hoya de Huesca, solicitaron, mediante los correspondientes acuerdos plenarios, incorporarse a la comarca de Cinco Villas. En la consulta se opusieron a este cambio los ayuntamientos colindantes de Agüero y Biscarrués.

Ardisa, Santa Eulalia de Gállego y Puendeluna se ubican en una zona difusa entre Cinco Villas y Hoya de Huesca. En el debate parlamentario, el PP manifestó su inquietud por la continuidad territorial, pues en su origen esos términos municipales se desprendieron de Murillo del Gállego (Hoya de Huesca, provincia de Zaragoza) y tienen unos comunales incrustados en otros municipios. Finalmente Ardisa y Puendeluna pasaron a la comarca de Cinco Villas. Bielza consideró que con la incorporación se había «resuelto medianamente bien esta zona de indiferencia del mapa entre Cinco Villas y Hoya de Huesca, pero no hemos resuelto, si no aprueban las enmiendas que hemos presentado nosotros, el norte y el sur», que como vimos anteriormente era un problema complejo entorno a tres núcleos urbanos en una comarca muy extensa.

En Albarracín: Gea de Albarracín y Rubiales, pertenecientes a la delimitación comarcal de Teruel, solicitaron su incorporación a la Comarca de Sierra de Albarracín. En caso Rubiales apoyaron su inclusión en la comarca de Albarracín la Asociación de Empresarios Turísticos de la Sierra de Albarracín, la Asociación de las Viviendas de Turismo, tres particulares, la Federación Aragonesa de Asociaciones de Turismo, la Asociación para el Desarrollo Rural Integral de la Sierra de Albarracín, el seminario de

(88) CORTES DE ARAGÓN. Diario de Sesiones. Número 67. Año 2002. V Legislatura. Sesión del 6 y 7 junio 2002 p. 8414.

arqueología, la coordinadora ciudadana «Teruel existe», la Comunidad de Albarracín y la mancomunidad Sierra de Albarracín. Durante el debate de la Ley de creación de la comarca, Isidoro Esteban (PSOE), reconoció que con la integración de esos dos ayuntamientos se reconocía que se estaba ante una comarca natural, mejorando la delimitación (89).

En la comarca de Andorra: Ejulve, Estercuel y Gargallo, pertenecientes a la Delimitación Comarcal de Cuencas Mineras, durante el periodo de información pública, solicitaron su incorporación a la de Andorra. Tras consultar a los ayuntamientos integrantes de ambas delimitaciones comarcales se consideró que fueran las Cortes de Aragón, si así lo creían conveniente, las que incluyeran a esos municipios en la Comarca de Andorra, porque los ayuntamientos de la delimitación comarcal de Andorra manifestaron que no querían que se les añadieran más pueblos (90). Por ello el Proyecto de ley que remitió el Gobierno a las Cortes no incluyó en la comarca estos municipios. Fueron PAR y CHA los que propusieron mediante enmiendas al Proyecto de Ley la incorporación de Ejulve, Estercuel y Gargallo a la Comarca de Andorra-Sierra de Arcos, nueva denominación de la comarca (91).

La propuesta fue rechazada por el Grupo Popular, argumentando que había una contradicción en la enmienda planteada por el PAR (no se hizo referencia a la propuesta de CHA que era la misma que la del PAR), al no respetar la opinión de la mancomunidad: «La positiva experiencia de la mancomunidad de Sierra de Arcos es el soporte y la garantía para una gestión satisfactoria de la nueva comarca a constituir», cuando la mancomunidad la configuran Alacón, Alloza, Andorra, Ariño, Crivillén y Oliete. Por tanto ninguno de los tres municipios que querían formar parte de la comarca pertenecían a la mancomunidad. El Diputado V. Bielza insistió en que «se entendía muy bien Andorra y cinco pueblos, y señorías, se le añaden tres por una enmienda del Partido Aragonés para enredar

(89) CORTES DE ARAGÓN. Diario de Sesiones. Número 83. Año 2003. V Legislatura. Sesión del 6 y 7 de febrero de 2003, p. 5906.

(90) CORTES DE ARAGÓN. Diario de Sesiones. Número 65. Año 2002. V Legislatura. Sesión del 9 y 10 mayo 2002, p. 4600. El pronunciamiento contra la ampliación de la comarca figuraba en la memoria en los siguientes términos: «Por otra parte, todos los municipios incluidos en la delimitación comarcal de Andorra manifestaron su conformidad con la delimitación comarcal vigente, aprobada por la Ley 8/96, reconociendo la potestad de las Cortes de Aragón».

(91) CORTES DE ARAGÓN. Boletín Oficial de las Cortes de Aragón. Número 208. 18 de febrero de 2002., p. 8803.

en la casa que funcionaba bien ... (que) la enmienda del PAR se queda solo con esto, con la potestad de estas Cortes, y se olvida de que los que pertenecían a la delimitación comarcal de Andorra habían expresado que-darse como estaban, y les añaden tres». También utilizó como argumento los resultados de su «comarcalización deducida», en la que proponía la comarca de Alcorisa, donde se integraban los tres municipios cambiantes. Desde un punto de vista electoral, de los tres municipios, en dos obtuvo mayoría absoluta del PAR en las elecciones de 1995, mientras que Estercuel estaban empatados en concejales el PP y el PSOE.

Las Cortes aprobaron la incorporación de Ejulve, Estercuel y Gargallo a la comarca de Andorra-Sierra de Arcos, que aumentó tamaño en 200 km², y su población en 800 habitantes.

En Matarraña, por fin Calaceite y Valdetormo figuran en la Comarca de Matarraña, por aplicación del artículo 75.2 de la Ley 7/1999, de Administración Local de Aragón, que obliga a las delimitaciones comarcales a la continuidad territorial. Por su parte Monroyo y Torre de Arcas, pertenecientes a la Delimitación Comarcal del Bajo Aragón, solicitaron su incorporación a la Delimitación Comarcal del Matarraña.

En Maestrazgo: Bordón, Castellote y Molinos, que formaban parte de la Delimitación Bajo Aragón, solicitaron integrarse en la comarca del Maestrazgo. En la consulta a los municipios de Bajo Aragón y de Mestrazgo, «siete ayuntamientos, de los treinta y siete que conforman la totalidad de ambas delimitaciones y que representan el 6,80% del conjunto del censo, se opusieron a la incorporación; por el contrario, dicha propuesta fue apoyada, según los términos en que se efectuó, por treinta ayuntamientos, de un total de treinta y siete, que representan el 93,20% del censo» (92).

El Proyecto de ley que el Gobierno remitió a las Cortes mantenía la composición de la delimitación comarcal de 1996 por considerar que también deberían ser las Cortes las que lo propusieran. La Ponencia acordó por unanimidad, al amparo del artículo 129.5 del Reglamento de la Cámara (93), incorporar Bordón, Castellote y Molinos a la Comarca del Maestrazgo.

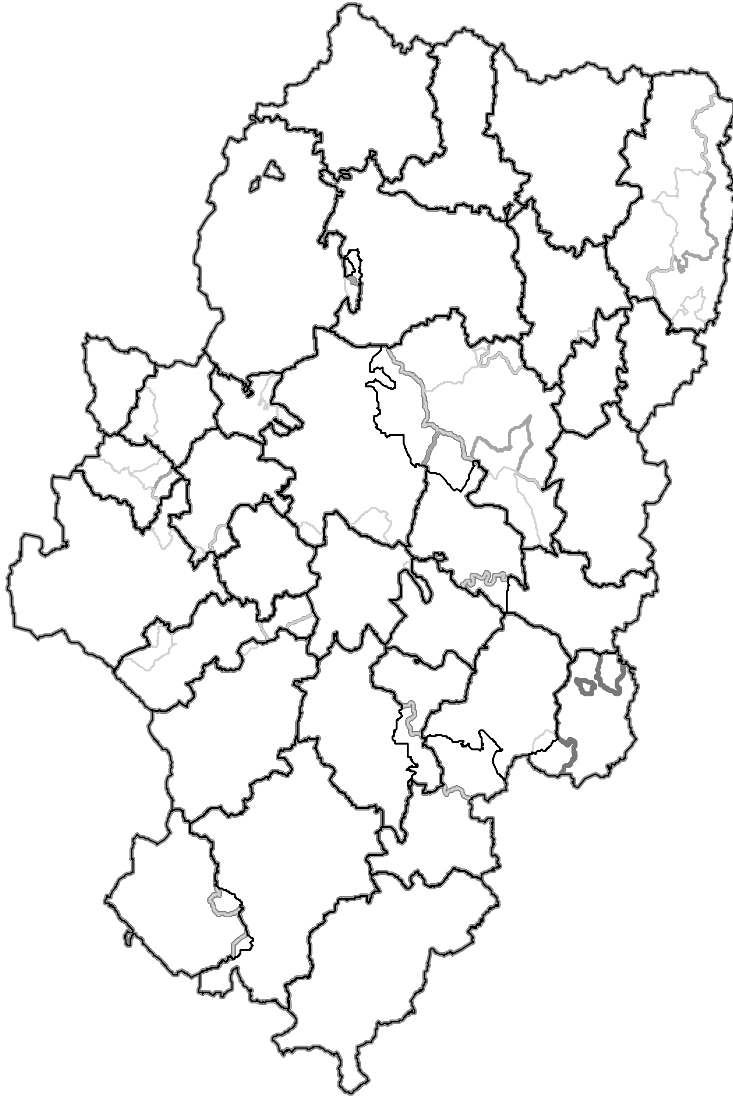
(92) CORTES DE ARAGÓN. Diario de Sesiones. Número 64. Año 2002. V Legislatura. Sesión del 25 y 26 de abril de 2002, p. 4505.

(93) «La Ponencia, por unanimidad, podrá proponer a la Comisión correspondiente nuevas enmiendas relativas a artículos no enmendados».

Delimitación vigente



Evolución de las delimitaciones comarcales 1995-2005



- DELIMITACION COMARCAL VIGENTE Disolv82.shp
- ANTEPROYECTO DE LEY DE DELIMITACION COMARCAL Disolv79.shp
- PROYECTO DE LEY DE DELIMITACION COMARCAL Disolv80.shp
- LEY DE DELIMITACION COMARCAL Disolv81.shp

El resultado de todos estos cambios incidieron en la configuración de la Comarca de Bajo Aragón, que quedó constituida por los municipios de Aguaviva, Alcañiz, Alcorisa, Belmonte de San José, Berge, Bordón, Calanda, La Cañada de Verich, Castellote, Castelserás, La Cerollera, La Codoñera, Foz-Calanda, La Ginebrosa, Mas de Las Matas, La Mata de Los Olmos, Molinos, Los Olmos, Las Parras de Castellote, Seno, Torrecilla de Alcañiz, Torrevelilla y Valdealgorfa.

Con estas modificaciones quedó definido el mapa comarcal de Aragón, que parece tener continuidad. Ya se han creados 32 comarcas, a excepción de la de Zaragoza, que han asumido sus competencias y funcionan como una nueva administración en el territorio.

V. COMARCA Y MAPA COMARCAL EN ARAGÓN. RESULTADOS DEL PROCESO

El procedimiento seguido para el diseño de la delimitación comarcal vigente pone de manifiesto que algunas delimitaciones estaban plenamente conformadas desde el inicio del proceso, mientras que otras han sufrido transformaciones en sus límites, en algunos casos profundas, entre 1995-2002/2003. Por tanto podemos considerar que la división comarcal aprobada en las Cortes de Aragón es en su mayor parte artificial.

El resultado ha sido un mapa comarcal heterogéneo en número de municipios, núcleos de población, en extensión y en población, aunque no lo sea en las competencias asumidas por las comarcas, algo que algunos autores cuestionan (94).

El número de municipios por comarca es dispar. Desde los 67 que tiene Calatayud a los 6 de Caspe-Bajo Aragón hay una amplia gama de comarcas según los municipios que la integran, estableciéndose una media de 22 municipios por comarca.

En cuanto al número de núcleos de población, que se contempla como uno de los requisitos que se ha fijado para la financiación de las

(94) «... 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.» Ángela LÓPEZ JIMÉNEZ (directora) (2006): *Las comarcas: una nueva organización territorial de Aragón. Estado de las funciones y servicios transferidos a la administración comarcal 2002-2005*. Octubre 2006. Ed. FUNDEAR. Zaragoza, p. 236.

comarcas, se sitúan por término medio en los 46 por delimitación en una horquilla que va desde los 10 de varias comarcas y los 176 de una de las comarcas pirenaicas.

El mayor número de núcleos de población se encuentran en La Ribagorza (176), Sobrarbe (150), Hoya de Huesca (123), Alto Gállego (95), Calatayud (89), Gúdar-Javalambre (67) y Teruel (63). Son comarcas que se vieron afectadas por la emigración que ha dado lugar a la despoblación y en la actualidad al fenómeno del envejecimiento de la población que puede concluir no sólo en la extinción biológica de muchos núcleos, sino también de municipios. Entre 1900 y 1970, las comarcas de Ribagorza, Sobrarbe y Gúdar-Javalambre perdieron más de la mitad de su población. Otras, aunque en valores relativos no pierdan tanta población, lo hacen en valores absolutos de forma notable en buena parte de su territorio; es el caso de la comarca de Calatayud donde la capital aumenta su tamaño pero se despuebla el resto de su territorio; este fenómeno se reproduce en las comarcas donde se ubican las capitales provinciales.

La existencia de un número tan elevado de núcleos de población en algunas comarcas en relación con los términos municipales, es consecuencia de la política que siguió la Administración para hacer frente al minifundismo municipal en la década de los años cincuenta y sesenta del siglo XX. Se optó por la agregación y/o fusión de municipios de escasa población. Así se reducía el número de municipios con escaso número de habitantes aminorando los gastos de funcionamiento de los ayuntamientos. Un ejemplo de esta actuación lo podemos comprobar en la comarca Hoya de Huesca: el municipio de Las Peñas de Riglos se crea en 1964, a iniciativa del de Triste, por la agregación de los de Salinas de Jaca, Riglos y el propio Triste. La agregación de estos tres municipios, que se presenta como voluntaria, se basa en la insuficiencia financiera «para hacer frente a sus más perentorias cargas y obligaciones», permitiendo la fusión «realizar los servicios con un mismo personal» lo que «reportaría grandes ventajas de orden económico» (95). Esta política tiene graves efectos sociales al

(95) Decreto 4249/1964, de 17 de diciembre por el que se aprueba la fusión voluntaria de los municipios de Triste, Riglos y Salinas de Jaca, de la provincia de Huesca, a fin de constituir uno solo, denominado Las Peñas de Riglos, con capitalidad en Riglos (BOE 12 de enero de 1963), p. 633. Entre los argumentos que se utilizan figura el compartir Secretario municipal y la continuidad territorial.

contribuir a la pérdida de los referentes territoriales y administrativos de los ciudadanos que ven desaparecer sus municipios.

La superficie también es dispar. La media de 1.500 km² no refleja la realidad. Una cuarta parte comarcas aragonesas (9) suponen más del 40% del territorio aragonés. Son comarcas de más de 2.000 km². Otras 11 no alcanzan los 1.000, y de ellas, «Tarazona y el Moncayo» y «Ribera Alta del Ebro» no superan los 500 km².

Sin embargo las mayores diferencias entre las comarcas se encuentran en la población. Para aproximarnos mejor a la estructura territorial aragonesa es necesario diferenciar los datos con y sin el término municipal de Zaragoza, que con más de 600.000 habitantes desfigura la realidad poblacional de Aragón.

La oscilación entre la comarca más poblada con la que menos habitantes tiene (sin Zaragoza) cuando se aprueba la Ley de delimitación comarcal en 1996, es de más de 50.000 habitantes, diferencias que se mantienen en los padrones municipales de los años siguientes. La población media de las comarcas aragonesas, sin Zaragoza, es de 17.000 habitantes (el doble, 35.000 habitantes, con Zaragoza) en 1996. En los años siguientes aumenta esta población, porque la población total de Aragón experimenta un crecimiento de 30.000 personas entre 1996 y 2002 o de 80.000 si se considera el periodo 1996-2005, es decir, desde que se aprueba la delimitación comarcal hasta la entrada en funcionamiento de la totalidad de las comarcas aragonesas con la excepción de la de Zaragoza.

En 1996 había comarcas con menos 5.000 habitantes, por ejemplo Maestrazgo con 3.700, y otras 10 que no alcanzan los 10.000; por otra parte hay comarcas que entre la Ley de delimitación comarcal y la creación de la comarca (1996-2002/2003) siguen perdiendo población: Sobrarbe, Ribera Baja del Ebro, Belchite, Bajo Martín, Daroca, Albarracín y Matarraña. Las comarcas más pobladas, evidentemente, son las que tienen una ciudad de tamaño significativo, capital de provincia o de las definidas como cabeceras supracomarcas: Calatayud, Alcañiz, Ejea de los Caballeros, etc (96).

(96) La Ley de Directrices Generales de Aragón de 1998 reconoce 12 ciudades como rango I (capital de Aragón, Zaragoza), II (Capital de provincia, Huesca y Teruel) y III cabeceras supracomarcas (Jaca, Boltaña, Barbastro, Monzón, Calatayud, Caspe, Ejea de los Caballeros, Fraga, La Almunia de Doña Godina, Daroca, Tarazona, Calamocha y Alcañiz).

La heterogeneidad de las comarcas aragonesas se explica, en nuestra opinión, por dos razones:

- 1.- Por la ausencia de criterios formales y precisos para la realizar la delimitación. Esta ausencia se debió a que no se definieron inicialmente los objetivos de la comarcalización. La Ley de comarcalización es genérica, «es para la comarcalización, mas que de comarcalización» (97), porque contempla, entre otras cosas, el proceso de creación de las comarcas, que se deja a la iniciativa municipal (98). Fue en la Ley de Medidas, en 2001, aprobada ocho después de a Ley de comarcalización y cinco años de la delimitación comarcal, la que «consagró» la comarcalización en la medida que «aporta las precisiones que faltaran para la completa operatividad del proceso», entre ellas sus funciones (99).
- 2.- Por haber realizado el proceso comarcalizador con impulsos políticos desiguales. El escenario parlamentario autonómico lo configuran cinco partidos, ninguno con mayoría absoluta, ni siquiera holgada, lo que provoca gobiernos de coalición entre los partidos mayoritarios y la tercera (cuarta en 2003) fuerza parlamentaria, el PAR. Los gobiernos de Aragón en los años 90 del pasado siglo fueron de coalición PAR-PP y PP-PAR; en las elecciones de 1991 el PSOE obtuvo 30 escaños, 17 el PP y 17 el PAR (34 PAR-PP) y en las elecciones de 1995, 19 PSOE, 27 PP y 14 PAR (PP-PAR 41 escaños). Tras las elecciones de 1999 surgió un experimento nuevo para el Gobierno de Aragón, un gobierno de coalición PSOE-PAR, que ha perdurado hasta la actualidad; el PSOE obtuvo 23 escaños, el PAR 10 (PSOE-PAR 33 escaños) y el PP 28. La aritmética parlamentaria es lo que impulsado la comarcalización, uno de los proyectos estrella del PAR desde la década de los ochenta.

(97) Antonio EMBID IRUJO (2002): La comarcalización: un cambio trascendental en la organización territorial de la Comunidad Autónoma de Aragón. En esta REVISTA. Gobierno de Aragón, nº 20, p. 94.

(98) Para constituir una comarca se requiere más de los dos tercios de los municipios que vayan a configurar la comarca y que representen dos tercios del censo electoral del territorio correspondiente. Solo podrá sustituir la iniciativa municipal la DGA cuando ya estén constituidas al menos el 70% de las comarcas.

(99) Antonio EMBID IRUJO (2002), op. cit., p. 97.

En estas circunstancias, la heterogeneidad de las comarcas pudo ser consentida por los partidos nacionales, partidarios de las mancomunidades de municipios más que de las comarcas. Algún autor se ha referido a la comarcalización como el peaje que tiene que pagar al PAR quien quiera gobernar Aragón (100).

La falta de homogeneidad, «genera dificultades a la hora de organizar y ordenar el territorio....» (101). Empero, la heterogeneidad de las comarcas vigentes se produce también en otras divisiones comarcales realizadas anteriormente y que fueron diseñadas con metodologías diferentes. Así lo hemos comprobado en:

- a) La Geografía de Aragón (102) dirigida por el Catedrático de Geografía de la Universidad de Zaragoza Antonio HIGUERAS en los primeros años ochenta del pasado siglo (103), se presenta una comarcalización esencialmente morfológica pero en la que se considera a la comarca como «espacio existencial, vivido, y del que, por tanto, se tiene conciencia» (104).
- b) Los Partidos Judiciales, que han sido «en la Edad Contemporánea la única división administrativa por debajo de la provincia que ha

(100) «... equilibrio inestable ha facilitado la aprobación parlamentaria, por unanimidad, de proyectos atingentes a la comarcalización que, soto vocce, el resto de las fuerzas políticas definen como peaje obligado para la gobernabilidad aragonesa....». José Luis CALVO y Angel PUEYO (2006): La comarcalización de Aragón. En Joan ROMERO y Joaquín FARIÑÓS (eds.) *Gobernanza territorial en España. Claroscuros de un proceso a partir del estudio de caos*. Universitat de València. Valencia, p. 150.

(101) Vicente BIELZA DE ORY (2003): La delimitación comarcal de Aragón. En Jorge INFANTE (editor): *Las Comarcas de Aragón: territorio y futuro*. Gobierno de Aragón. Zaragoza, p. 135.

(102) Antonio HIGUERAS ARNAL (Director) (1981): *Geografía de Aragón*. Ed. Guara. Zaragoza

(103) Hay otras divisiones comárcales geográficas elaboradas por profesores del departamento de Geografía de la Universidad de Zaragoza. Desde los trabajos del Profesor Casas Torres en 1945, el mapa de los mercados de la provincia de Huesca (con A. Floristan) el n mapa de los mercados de la provincia de Teruel (con J.V. Araus) y el mapa de los mercados de la provincia de Zaragoza (J. Pardo Cajal) publicados por Instituto Juan Sebastián Elcano, pasando por sus aportaciones en La Geografía de España y Portugal [Manuel CASAS TORES (1966): El Valle de Ebro. En Manuel de TERAN, Manuel de (Director). *Geografía de España y Portugal*. Tomo IV, España: geografía regional. Parte 2. Ed. Montaner y Simón, Barcelona]. Otras comarcalizaciones son las formuladas en a las comarcas definidas en Vicente BIELZA DE ORY y José GUTIÉRREZ JIMÉNEZ (1977): *Geografía de Aragón*. Ed. Librería general. Zaragoza o en Luisa M^ª FRUTOS MEJÍAS (1991): Aragón, En Joaquín BOSQUE LAUREL y Joan VILÀ VALENTÍ (Directores). *Geografía de España* Vol. 6, Aragón, Castilla y León. Ed. Planeta Barcelona, pp. 148 a 252.

(104) Antonio HIGUERAS ARNAL (1981), op. cit. Tomo III, p. 9.

tenido vigencia histórica suficiente para condicionar los comportamientos espontáneos de los municipios a su integración» (105). La heterogeneidad se comprueba tanto en la planta judicial de principios del siglo XX, como en la reforma de 1965 que se realizó, como dice H. CAPEL, por las circunstancias socioeconómicas de la segunda mitad del siglo XX, cuando muchas cabeceras de Partidos Judiciales se habían visto afectadas por las transformaciones sociales del crecimiento industrial (106); no obstante, ya en 1975 se consideraba que los partidos judiciales habían perdido su contenido comarcal (107). Aragón mantiene en la actualidad la planta de 1965.

- c) Las Bases Espaciales de Referencia, que es una comarcalización funcional adecuada para la programación de acciones en el territorio, se plantearon como una división técnica, de espacios homogéneos donde se esperaba que de las actuaciones gubernamentales tuvieran mayor probabilidad de resultar positivas y los costes sociales y económicos menores.
- d) La Comarcalización Deducida elaborada por el Profesor BIELZA que combina para su diseño el método hipotético-deductivo (delimitación a partir de lugares centrales sus áreas de influencia) con el inductivo (encuentra a los ayuntamientos). El resultado de este método es un mapa comarcal sintético que recoge las deducciones del trabajo anterior, de ahí que se hable de «comarcas deducidas».

En todas estas divisiones comarcales se aprecia una escasa homogeneidad, similar a las diseñadas a lo largo del proceso formal para la creación de las comarcas aragonesas (Cuadro 2):

(105) Vicente BIELZA DE ORY (1978): Notas sobre la comarcalización Aragón en *Geographica*. Nº 2. Zaragoza, p. 71.

(106) Horacio CAPEL (1968) La red urbana española y la nueva demarcación judicial. *Revista de Geografía*. Vol II, número 1, enero-junio 1968 (Págs. 56-65). Barcelona, pp. 57 y 58.

(107) Antonio HIGUERAS ARNAL (1975), op. cit., p. 295

**CUADRO 2 : COMPARACIÓN DE DELIMITACIONES COMARCALES
(Resumen media aritmética)**

	GEOGRAFÍA DE ARAGÓN	PARTIDOS JUDICIALES EN 1900	PARTIDOS JUDICIALES EN 2005	BASES ESPACIALES DE REFERENCIA	COMARCALIZACIÓN DEDUCIDA	ANTE-PROYECTO DE LEY	PROYECTO DE LEY	LEY DE DELIMITACIÓN COMARCAL	LEY DE CREACIÓN DE LA COMARCA
DELIMITACIONES	32	30	16	25	30	33	34	33	33
MUNICIPIOS (MEDIA)	22,81	24,33	45,63	29,20	24,33	22,12	21,47	22,12	22,12
NUMERO MÁXIMO DE MUNICIPIOS	77	47	115	64	121	73	68	67	67
PORCENTAJE QUE REPRESENTAN	10,55%	6,44%	15,75%	8,77%	16,58%	10,00%	9,32%	9,18%	9,18%
NUMERO MÍNIMO DE MUNICIPIOS	4	10	16	8	5	6	5	6	6
PORCENTAJE QUE REPRESENTAN	0,55%	1,37%	2,19%	1,10%	0,68%	0,82%	0,68%	0,82%	0,82%
NÚCLEOS (MEDIA)	48,38	51,60	96,75	61,92	51,60	46,91	45,53	46,91	46,91
NUMERO MÁXIMO DE NÚCLEOS	173	195	195	173	202	150	150	176	176
PORCENTAJE QUE REPRESENTAN	11,18%	12,60%	12,60%	11,18%	13,05%	9,69%	9,69%	11,37%	11,37%
NUMERO MÍNIMO DE NÚCLEOS	9	14	20	12	6	7	5	7	10
PORCENTAJE QUE REPRESENTAN	0,58%	0,90%	1,29%	0,78%	0,39%	0,45%	0,32%	0,45%	0,65%
SUPERFICIE (MEDIA EN Km²)	1.491,23	1.590,64	2.982,45	1.908,77	1.590,64	1.446,04	1.403,51	1.446,04	1.446,04
SUPERFICIE MÁXIMA (MEDIA EN Km ²)	3331,2	3318,4	7719,7	5135	8158,8	3154,4	3025,3	3025,3	3062,5
PORCENTAJE QUE REPRESENTAN	6,98%	6,95%	16,18%	10,76%	17,10%	6,61%	6,34%	6,34%	6,42%
SUPERFICIE MÍNIMA (MEDIA EN Km ²)	345	452,4	1001,6	663,4	432,4	327,5	416	416	416
PORCENTAJE QUE REPRESENTAN	0,72%	0,95%	2,10%	1,39%	0,91%	0,69%	0,87%	0,87%	0,87%
POBLACIÓN MEDIA EN 1996	37.110,81	39.584,87	74.221,63	47.501,84	39.584,87	35.986,24	34.927,82	35.986,24	35.986,24
POBLACIÓN MÁXIMA	649.505	634.289	679.767	679.085	664.672	639.845	639.161	639.161	636.833
PORCENTAJE QUE REPRESENTAN	54,69%	53,41%	57,24%	57,18%	55,97%	53,88%	53,82%	53,82%	53,63%
POBLACIÓN MÍNIMA	650	5452	10394	1685	2086	2540	2540	2540	3773
PORCENTAJE QUE REPRESENTAN	0,05%	0,46%	0,88%	0,14%	0,18%	0,21%	0,21%	0,21%	0,32%
POBLACIÓN MEDIA EN 2002	38.047,31	40.583,80	76.094,63	48.700,56	40.583,80	36.894,36	35.809,24	36.894,36	36.894,36
POBLACIÓN MÁXIMA	706.788	706.781	692.450	666.539	665.239	665.239	662.941	677.216	660.281
PORCENTAJE QUE REPRESENTAN	55,62%	54,23%	58,05%	58,05%	56,87%	54,75%	54,64%	54,64%	54,45%
POBLACIÓN MÍNIMA	633	1.567	1.941	2.460	2.460	2.460	3.700	633	5.014
PORCENTAJE QUE REPRESENTAN	0,05%	0,41%	0,90%	0,13%	0,16%	0,20%	0,20%	0,20%	0,30%
POBLACIÓN MEDIA EN 2005	39.657,09	42.300,90	79.314,19	50.761,08	42.300,90	38.455,36	37.324,32	38.455,36	38.455,36
POBLACIÓN MÁXIMA	714.808	695.107	742.934	744.496	730.238	702.148	699.876	699.876	697.532
PORCENTAJE QUE REPRESENTAN	56,33%	54,77%	58,54%	58,67%	57,54%	55,33%	55,15%	55,15%	54,97%
POBLACIÓN MÍNIMA	620	4.886	11.626	1.509	1.888	2.497	2.497	2.497	3.739
PORCENTAJE QUE REPRESENTAN	0,05%	0,39%	0,92%	0,12%	0,15%	0,20%	0,20%	0,20%	0,29%
POBLACIÓN MEDIA SIN ZARAGOZA EN 1996	17.356	19.078	33.852	21.186	18.030	17.116	16.618	17.137	17.210
POBLACIÓN MÁXIMA	56.119	60.256	78.093	77.411	58.872	65.916	60.125	585.872	59.711
POBLACIÓN MEDIA SIN ZARAGOZA EN 2002	17.429	19.215	34.048	21.281	18.106	17.218	16.736	17.259	17.330
POBLACIÓN MÁXIMA	57.194	61.124	86.369	86.362	72.031	66.644	60.919	597.095	60.525
POBLACIÓN MEDIA SIN ZARAGOZA EN 2005	17.878	19.790	35.073	21.855	18.579	17.715	17.247	17.786	17.859
POBLACIÓN MÁXIMA	67.435	63.882	95.561	97.123	82.865	69.357	63.826	626.654	63.434

Pero, entre las comarcalizaciones que se han realizado, ¿hay alguna mejor a la que aprobaron las Cortes de Aragón? No. Todas las que hemos analizado presentan una división entorno a las 30 comarcas, salvo la actual organización en partidos Judiciales (16) y las Bases Espaciales de Referencia (25). Por tanto sobre un escenario fragmentado en unas 30 unidades pocas diferencias puede haber, salvo las que se desprenden de los criterios utilizados para el diseño de sus periferias/fronteras (geográficos, socioeconómicos, históricos, etc.).

Un repaso a estas delimitaciones permite comprobar que en el diseño de todas ellas hay unos agentes centrales. Son los núcleos urbanos de más de 10.000 habitantes junto con aquellos que tiene menos población pero que siguen ejerciendo un liderazgo en sus territorios. Son los casos, por ejemplo de Belchite, Daroca, Valderrobres o Albarracín que han perdido población al igual que sus zonas de influencia, pero que contribuyen a articular sus territorios. Una situación similar es la de Sos del Rey Católico, pero que no ha dado origen a una comarca, a pesar de que se contemplaba en otras divisiones comarcales: La Valdonsella y las Cinco Villas en las comarcas geográficas, Prepirineo en las BER, Partido Judicial de Sos, la subcomarca del mismo nombre en las comarcas deducidas o incluso la mancomunidad Altas Cinco Villas.

Por otra parte, si la finalidad de la comarcalización aragonesa es mejorar la calidad de vida de los ciudadanos independientemente del lugar donde residan, a través de la dotación de servicios en el territorio, cabría preguntarse ¿Hay un óptimo demográfico para cada comarca? La legislación aragonesa, Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón, establece que no se podrán crear nuevos municipios si no alcanzan el umbral del los 1.000 habitantes. Otras comunidades son más drásticas y lo establecen en los 5.000, como en Galicia. Parece pues, que hubiera sido razonable utilizar criterios demográficos —el objeto de la comarca son sus habitantes— para definir el tamaño de las comarcas, porque para los municipios si que se ha fijado.

Un mínimo demográfico por comarca podrían ser los 20.000 habitantes (20 municipios de 1.000 habitantes o su equivalente), que responde a una organización del territorio en 30 comarcas, número en el que coinciden todas las delimitaciones estudiadas. Estos estándares no los cumplen 21 (65%) de de las 32 comarcas de la Geografía de Aragón, 13 (52%) de 25 BER, 19 (63%) de los 30 Partidos judiciales de 1900,

2 (12%) (Boltaña y Daroca) de 16 en los partidos actuales, 22 (73%) de las 30 comarcas deducidas, 25 (75%) en el Anteproyecto y 22 (73%) en el resto de las propuestas oficiales, incluidas las que han sido aprobadas por las Cortes.

Los efectos de la heterogeneidad del mapa comarcal aragonés se ponen de manifiesto en la financiación de las comarcas. Con el modelo financiero definido en la Ley de Medidas de Comarcalización —es decir a posteriori de la creación del mapa— no hay una asignación idéntica por habitante para todas las comarcas.

Para el reparto de la financiación se optó por un modelo basado en el poblamiento, no solo en la demografía. Previamente se calculó el coste efectivo de cada uno de los servicios y funciones a traspasar a las comarcas desde la Diputación General de Aragón (108). Sobre ese cálculo, se hizo la distribución entre las comarcas de la siguiente forma:

40% por igual entre todas las comarcas.

60% restante de acuerdo con estos criterios:

25% e proporción al número de municipios y núcleos de población

75 % en proporción al número de habitantes

Además se distribuye una cantidad para gastos de funcionamiento y las cuantías del «Programa de Política territorial» que venía recibiendo cada comarca.

La aplicación de estos criterios de financiación a las diferentes comarcalizaciones y utilizando «la valoración del coste de las funciones y servicios asociados al ejercicio de las competencias» que figuran en el anexo de la ley de medidas de Comarcalización, obtendríamos los siguientes resultados (Cuadro 3):

(108) El cálculo del coste efectivo se realizó por un, y una empresa externa apoyada por un grupo interno de la DGA.

CUADRO 3									
	GEOGRAFÍA DE ARAGÓN	BASES ESPACIALES DE REFERENCIA	PARTIDOS JUDICIALES EN 1900	PARTIDOS JUDICIALES EN 2005	COMARCALIZACIÓN DEDUCIDA	ANTE-PROYECTO DE LEY	PROYECTO DE LEY	LEY DE DELIMITACIÓN COMARCAL	LEY DE CREACIÓN DE LA COMARCA
TOTAL COSTE FINANCIACIÓN (MILES €)	142.463.561,64	137.178.954,6	140.373.667,23	142.183.305,45	141.698.514,37	143.106.121,58	143226812,9	142.888.159,13	142.832.097,40
Comarca con mayor financiación por habitante (€)	3.483,10	649,50	1.823,38	607,85	1.256,16	1.023,28	1.067,38	968,75	720,63
Comarca con menor financiación por habitante (€)	150,17	157,27	143,46	157,47	144,01	157,71	157,33	158,35	158,73
Media financiación por habitante (€)	460,05	275,78	424,56	302,99	361,36	341,80	349,83	322,51	311,13
Desviación	596,37	115,48	372,89	131,84	230,72	208,28	215,84	170,23	141,33
Coefficiente de desviación %	129,63%	41,87%	87,83%	43,51%	63,85%	60,94%	61,70%	52,78%	45,43%

A la vista del Cuadro 3, con el actual sistema de financiación el número de unidades territoriales en que se dividida el territorio no es indiferente: A menor número de delimitaciones se reduce la cuantía de la transferencia por gastos de funcionamiento y del Programa de Política Territorial. Por tanto a la Hacienda autonómica le resulta mejor un menor número de comarcas. Las BER y los partidos judiciales actuales son quienes presentan un coste menor. Lo mismo podemos decir del tamaño demográfico de la comarca: a mayor tamaño menor financiación por habitante (Hoya de Huesca, Comunidad de Teruel o Comunidad de Calatayud, que superan los 40.000 habitantes, reciben 160 € por habitantes en 2002) y a menor población mayor financiación por habitante (Sierra de Albarracín, Sobrarbe o Maestrazgo mas de 500 € por habitante. No obstante se ha detectado una menor desviación en la financiación por habitante conforme se ha ido a justando el mapa en las Cortes de Aragón.

Entonces, ¿el mapa hubiera sido el mismo si se hubiera conocido previamente el sistema de financiación? Probablemente sí.

Hasta la aprobación de la ley de Medidas de comarcalización se desconocía cual sería el futuro de las comarcas, hasta donde podrían llegar. En el momento que esto se conoció, se produjeron algunas modificaciones en el mapa comarcal. La más relevante ha sido el cambio de nombre de alguna delimitación comarcal al aprobarse la Ley de creación de la comarca (109). En conjunto 13 de las 33 comarcas cambiaron su nombre (ver Cuadro 4). Los argumentos que se emplearon fueron diversos,

(109) La posibilidad de cambio de denominación también surgió en la Reunión del Monasterio de Piedra: «Existirá la posibilidad de modificar la denominación (nombre) de la Comarca a través de la Ley de su creación».

aunque, en muchos de ellos, lo que realmente subyacía era el no identificar la comarca con el nombre de su capital. Por ejemplo, en la Ley 8/1996 de Delimitación Comarcal de Aragón, figuraba la comarca de Andorra, sin embargo, en el periodo de información pública del Anteproyecto de ley de creación de la comarca, la Mancomunidad de Sierra de Arcos, donde, como hemos visto, se encuentran representados todos los municipios de la delimitación comarcal, presentó una alegación en la que se proponía para la comarca la denominación de Andorra-Sierra de Arcos a fin de no identificar absolutamente la comarca con su cabecera y asumir la denominación de la mancomunidad. Casos parecidos son Caspe, que pasa denominarse Bajo Aragón-Caspe o Calamocha por Jiloca. Algunas comarcas han querido fortalecer su identidad cultural utilizando una denominación bilingüe (110). Llama la atención, por ejemplo, la doble denominación de la Comarca Hoya de Huesca. El Grupo Popular argumentó que no había un sentimiento mayoritario a la denominación Plana de Uesca, a lo que el proponente, CHA, contestó con argumentos históricos basados en las consideraciones de que hizo Federico Balaguer cronista de la ciudad de Huesca (111).

Pero al margen de estas cuestiones internas, en el momento que se vislumbró que las comarcas podrían convertirse en agentes para el desarrollo económico, algunas de ellas optaron por nombres comerciales, Campo de Borja, asociado a la denominación de origen del vino de la zona, algo parecido, aunque no tan claro, en Campo de Cariñena; o Valdejalón con la fruta. También se ha recurrido a utilizar la denominación de la comarca como marca turística; no hay que olvidar que muchas partes del territorio aragonés han optado por impulsar el turismo, por lo que para ensalzar los recursos turísticos del territorio han procurado incorporarlos a la denominación de la institución comarcal: Sierra de Albarracín o Tarazona y el Moncayo.

(110) Ya hemos apuntado que el factor lingüístico no influyó en la definición de los límites comarcales, pero el reconocimiento a las modalidades lingüísticas en Aragón podía visualizarse a través de la comarcalización: es el caso de algunas comarcas lindantes con Cataluña.

(111) CORTES DE ARAGÓN. Diario de Sesiones. Número 79. Año 2002. V Legislatura. Sesión del 21 y 22 de noviembre de 2002, p. 5558.

CUADRO 4: COMPARACIÓN DE LAS DENOMINACIONES DE LAS COMARCAS EN LA LEY DE COMARCALIZACIÓN Y LAS DE CREACIÓN DE LA COMARCA

LEY DE DELIMITACIÓN COMARCAL DE ARAGÓN	LEY DE CREACIÓN DE LA COMARCA
JACETANIA ALTO GÁLLEGO SOBRARBE RIBAGORZA CINCO VILLAS	LA JACETANIA ALTO GÁLLEGO SOBRARBE LA RIBAGORZA CINCO VILLAS
HOYA DE HUESCA SOMONTANO DE BARBASTRO CINCA MEDIO LA LITERA MONEGROS	HOYA DE HUESCA/PLANA DE UESCA SOMONTANO DE BARBASTRO CINCA MEDIO LA LITERA/LA LLITERA LOS MONEGROS
BAJO CINCA SOMONTANO DEL MONCAYO CAMPO DE BORJA ARANDA RIBERA ALTA DEL EBRO	BAJO CINCA/BAIX CINCA TARAZONA Y EL MONCAYO CAMPO DE BORJA ARANDA RIBERA ALTA DEL EBRO
JALÓN MEDIO ZARAGOZA RIBERA BAJA DEL EBRO CASPE CALATAYUD	VALDEJALÓN D.C. ZARAGOZA RIBERA BAJA DEL EBRO BAJO ARAGÓN-CASPE/BAIX ARAGO-CASPE COMUNIDAD DE CALATAYUD
CAMPO DE CARIÑENA CAMPO DE BELCHITE BAJO MARTÍN CAMPO DE DAROCA CALAMOCHA	CAMPO DE CARIÑENA CAMPO DE BELCHITE BAJO MARTÍN CAMPO DE DAROCA JILOCA
CUENCAS MINERAS ANDORRA BAJO ARAGÓN TERUEL MAESTRAZGO	CUENCAS MINERAS ANDORRA-SIERRA DE ARCOS BAJO ARAGÓN COMUNIDAD DE TERUEL MAESTRAZGO
ALBARRACÍN GÚDAR-JAVALAMBRE MATARRAÑA	SIERRA DE ALBARRACÍN GÚDAR-JAVALAMBRE MATARRAÑA/MATARRANYA

VI. A MODO DE REFLEXIÓN FINAL

Tras el repaso que hemos hecho de cómo se definió el mapa comarcal aragonés, podemos concluir que es un mapa con fronteras políticas y heterogéneo. La comarca aragonesa se crea «ex novo» y no se estableció ningún criterio u orientación cuantitativa preliminar de cómo debía ser. La definición de comarca dada en la Ley de comarcalización del año 1993 es genérica porque solo habla de agrupación de municipios próximos para diseñar el mapa. El único requisito uniformador es la continuidad territorial (municipios limítrofes), que se incumple en la Ley de Delimitación Comarcal de 1996. Se alude también a las características e intereses comunes que deben vincular a los municipios que integran la comarca; pero entendemos que no se refieren estrictamente a los vínculos solidarios de los habitantes de la comarca que, como dice V. Bielza, los proporciona la cabecera de la comarca: «a una comunidad humana unida por vínculos solidarios que normalmente se anudan, forjan y organizan, a partir de una cabecera comarcal que capitaliza de modo espontáneo dicho espacio territorial» (112). En el mapa comarcal aprobado por las Cortes de Aragón, ¿qué cohesión proporciona Ejea de los Caballeros sobre Tauste que quiere su propia comarca? O ¿Tamarite y Binéfar?

El proceso normativo de la comarcalización aragonesa ha podido influir en el diseño del mapa. ¿Qué hubiera ocurrido si los contenidos funcionales de la comarca se hubieran precisado antes de delimitar territorialmente las comarcas?

Creemos que el concepto inicial de comarca —configurar economías de escala para optimizar el gasto público (113), que era también el propósito de las mancomunidades— quedó desbordado cuando se convierten en espacios de poder. Este cambio conceptual queda institucionalizado en 2001 con la Ley de Medidas de comarcalización, que no solo actualizó la lista de competencias de las comarcas y adoptó las consideraciones necesarias en materia de personal para su buen funcionamiento, sino que es donde se estableció el sistema de financiación incondicionada, es decir no finalista para cada uno de los servicios transferidos, que administra

(112) Vicente BIELZA DE ORY (1978): op. cit, p. 69.

(113) Hipólito Gómez de las Rocas decía que la comarca podía ser un sustitutivo del municipio identificándolo con un supermunicipio. Ver Hipólito GÓMEZ DE LAS ROCAS (1975): La comarcalización y su aplicabilidad a la realidad aragonesa. En *Cuadernos de Aragón*, nº 7. Institución Fernando el Católico. Zaragoza, pp. 49-64

el Consejo Comarcal. En nuestra opinión, es el sistema de financiación lo que define el carácter político, y no meramente administrativo, de la comarca aragonesa.

Por tanto, no es un mapa para la planificación económica, ni para la optimización del gasto público. El argumento del Profesor R. Barberán sobre la escasa eficiencia del gasto en las comarcas por el reducido y desigual tamaño de las mismas (114), no se sostiene como crítica al proceso comarcal si consideramos que la razón de ser de las comarcas es política: son los representantes del pueblo aragonés los que aprobaron el mapa y no los técnicos al servicio de la administración autonómica; ni siquiera lo hicieron los actores directamente implicados (ayuntamientos). No es un mapa exclusivamente para la programación socioeconómica, como pudiera serlo en Galicia. Las comarcas en Aragón tienen más funciones que contribuir al desarrollo endógeno del territorio; prueba de ello son las serias disonancias entre los antiguos territorios *Leader* y las comarcas (por ejemplo entre el CEDEMATE y la comarca del Maestrazgo).

Sin embargo, tampoco debemos olvidar, con la experiencia de varios años de gestión comarcal, que «las comarcas pequeñas, comenzando por las de menos de cinco mil habitantes tienen serias dificultades para encarar las competencias transferibles. Algunos consejos comarcales ya están devolviendo competencias» (115), con la fórmula de encomiendas de gestión a la Diputación General de Aragón. Ante esta situación podemos preguntarnos si es que todavía las comarcas son menores de edad o que la homogeneidad en las competencias asumidas no es adecuada ante la heterogeneidad de las comarcas aragonesas.

Reconocer las peculiaridades de cada comarca puede ser fundamental para llevar a cabo las políticas territoriales eficientes (incluimos la asunción de competencias y la financiación). Para ello sería conveniente clasificar las comarcas actuales de acuerdo con su tipología. Esta tipología debería sustentarse en dos principios: los de homogeneidad y cohesión. El primero se refiere a los elementos comunes que tienen cada uno de los territorios: la

(114) «es muy probable que la mayoría de las comarcas tengan un tamaño excesivamente reducido para el ejercicio eficiente de buena parte de las competencias transferidas por la comunidad autónoma, en particular si se atiende a la población». Ramón BARBERÁN ORTI (2003): *Proceso de comarcalización, gasto público y eficiencia*. En Jorge INFANTE, Jorge: *Las Comarcas de Aragón: territorio y futuro*. Gobierno de Aragón. Zaragoza, p. 210.

(115) Vicente BIELZA DE ORY (2003), op. cit., p. 135.

comarca física, donde el espacio geográfico, el paisaje, es homogéneo; o la comarca económica, cuando hay elementos socioeconómicos comunes. Por su parte, el principio de cohesión se materializa en la existencia de comarcas en torno a un núcleo urbano, de ahí que se utilice la denominación de comarca polar, polo de atracción del entorno: «los territorios así individualizados se caracterizan más por su función que por su fisonomía, y constituyen regiones o comarcas funcionales» (116).

Finalmente, el mapa que se ha aprobado ¿es el que reconocen como propio los habitantes de la comarca? ¿Se identifican con las fronteras del mapa?

Algunas de las comarcas actuales son reconocidas a lo largo del tiempo, aunque no se solapen los lindes tradicionales con los actuales. Sin embargo otras se crearon a tenor de circunstancias económicas, políticas e incluso administrativas, como hemos visto. Así han surgido fronteras, en algunos casos artificiales, donde no las había. La comarcalización supone, pues aunque no se quiera, una ruptura en la continuidad territorial. Son espacios reglados que responden en su diseño a los criterios que proponía FAWCETT, salvo en las cuestiones identitarias.

El concepto sociológico de comarca (sentimiento identitario de la sociedad comarcal) al que se aspira, no es exclusivamente el que representan los órganos políticos de la comarca, que son quienes definen las actuaciones en el territorio. Se oye a menudo que la comarca es algo de los políticos, no de los ciudadanos. Creemos que la raíz de esta aseveración puede ser fruto del resultado del mapa comarcal aprobado por las Cortes de Aragón.

La solución para integrar a los ciudadanos en el proyecto comarcal, que recordamos que no participaron directamente en su diseño territorial, es transferir el sentimiento de identidad del grupo al territorio (117). Para ello se han elaborado de Planes de identidad comarcal —identidad por el lugar que planteaba TEODOROV— junto con campañas de imagen sobre el proyecto (señalética específica, elaboración de símbolos propios de cada comarca, etc.) para visualizar la comarca (la duda es si desde dentro desde fuera). No sabemos el alcance que puede tener estos planes si paralelamente no se percibe por el ciudadano que las nuevas fronteras internas tienen efectos positivos en su quehacer cotidiano.

(116) Vicente BIELZA DE ORY (1978), op. cit., p. 69.

(117) Joan NOGUE FONT y Joan VICENTE RUI (2001): *Geopolítica, identidad y globalización*. Ed. Ariel. Barcelona, p.168.