

LA COMARCA EN ARAGÓN. LA LEY 10/1993, DE 4 DE NOVIEMBRE

RAMÓN SALANOVA ALCALDE

Sumario: — I. Comunidades Autónomas, descentralización y modernización de la Administración Local. — II. La Comarca en la Constitución, los Estatutos de Autonomía y la legislación básica estatal. — III. Las experiencias comarcales en otras Comunidades Autónomas. — IV. La Comarca en Aragón: 1. La estructura municipal; 2. Los proyectos regionalistas y el Estatuto de Autonomía; 3. Organización administrativa y ordenación del territorio: A) La organización de la Administración de la Comunidad Autónoma; B) Las Mancomunidades de municipios; C) La ley 11/1992, del Somontano del Moncayo; D) La ley 11/1992, de ordenación del territorio; E) La resolución de las Cortes de 22 de noviembre de 1991. — V. La Ley 10/1993, de 4 de noviembre, de comarcalización de Aragón: 1. Tramitación y debate en las Cortes de Aragón; 2. Características del modelo aragonés de comarca; 3. Aspectos principales de su regulación legal: A) Su carácter de norma marco; B) Entidad local territorial; C) Potestades; D) La delimitación comarcal: a) Antecedentes; b) Las cabeceras; c) El espacio metropolitano de Zaragoza; d) La aprobación del mapa comarcal. E) Creación de las comarcas: a) iniciativa; b) procedimiento; c) resolución. F) Competencias comarcales; G) La organización comarcal; H) La Hacienda comarcal. — VI. Perspectivas de la comarcalización. Reflexión final.

I. COMUNIDADES AUTÓNOMAS, DESCENTRALIZACIÓN Y MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL.

1. La institucionalización de las Comunidades Autónomas como nuevo nivel de Administración territorial debía llevar consigo forzosamente repercusiones significativas sobre la Administración local. Por dos razones fundamentales: la primera y prioritaria porque, en un escenario en que las competencias públicas estaban previamente repartidas, la aparición de un nuevo protagonista incide obligadamente en el anterior reparto de papeles. Y aunque, en un primer momento, pudiera pensarse que la redistribución de competencias se producía entre el Estado y las Comunidades Autónomas, basta pasar la vista sobre el listado constitucional de materias a que afecta para constatar que, incluso en las Comunidades de vía lenta o del art. 143 CE, muchas de ellas son concurrentes e inciden en competencias atribuidas a las Entidades loca-

les (urbanismo, obras públicas, medio ambiente, cultura, deporte, acción social y otras). Esa especial incidencia había de ser confirmada por la Ley 7/85, de 2 de abril, al referir la definitiva determinación competencial de los municipios y provincias a las leyes de las Comunidades Autónomas (1).

Por otra parte, las Comunidades Autónomas debían acometer la organización de sus propias instituciones de autogobierno y el diseño y puesta en marcha de una Administración pública propia, que gestionara la ejecución de sus competencias sobre la totalidad del territorio autonómico. He aquí otro obligado punto de encuentro con la Administración local, puesto que, dentro de las posibles alternativas de organización, cabía optar por una administración periférica propia o por encomendar a los diversos tipos de Entidades locales la gestión de competencias autonómicas. Y ésta parecía la alternativa más adecuada. Pero, al plantearse la mejor forma de organizar y ejercitar competencias y actividades, la estructura local disponible se revela necesitada de reformas para adaptarse a las exigencias económicas y técnicas de la gestión de servicios. Pues, aunque tras la Constitución de 1978 se hayan producido trascendentes modificaciones en la normativa específica de las Entidades locales, una sustancial ampliación de su campo de actuación y un avance espectacular de las técnicas de gestión, la base territorial y organizativa de la mayor parte de las Entidades locales es la misma desde hace varias décadas.

2. En la Administración local, como en cualquier organización, la capacidad real de ejercer competencias y prestar servicios viene condicionada por sus elementos estructurales: población y territorio. Delimitan el mercado de usuarios y el coste unitario de los servicios; la capacidad de pago, el potencial fiscal y las posibilidades de financiación de proyectos; la disponibilidad de personal profesional y de técnicas de gestión. Por eso, dentro del conjunto de la Administración local hay que distinguir realidades muy distintas, que van desde las grandes ciudades a los pequeños pueblos.

Ha podido afirmarse que estamos en el tiempo de las ciudades. Efectivamente, mientras los Estados se integran en estructuras políticas supranacionales las grandes ciudades afirman su personalidad y su pro-

(1) Así lo dispone su art. 25 en relación con los municipios (25.2. «El Municipio ejercerá, en todo caso, competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas...») y su art. 36 en relación con las provincias (36.1. «Son competencias propias de la Diputación las que les atribuyan, en este concepto, las Leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas en los diferentes sectores de la acción pública...»).

pio peso político y desarrollan funciones básicas para gran parte de la población. La preocupación aquí consiste en preservar el equilibrio y la dimensión humana de la metrópoli y su coordinación con sus áreas de influencia, que aglutinan cada vez más actividad y mayor población. Por ello, las grandes ciudades, conscientes de su importancia, reivindican un régimen jurídico peculiar e intentan constituirse como un nivel diferenciado de Administración local, eludiendo incluso en lo posible a las Comunidades Autónomas (2).

Pero existe otro tipo distinto de estructura local, que es el común en algunas Comunidades Autónomas: el pequeño municipio. Realidad que no tiene una estricta tipificación legal, aunque la legislación estatal prevea algunas variaciones del régimen común para los municipios de menos de 5.000 habitantes (3), muy numerosos en toda España (en 1991, existían 6.906 municipios de menos de 5.000 habitantes; de ellos, 4.900 con menos de 1.000) y con especial presencia en Comunidades Autónomas como Castilla-León, Castilla-La Mancha y Aragón.

Cuando el pequeño municipio es rico porque goza de alguna circunstancia excepcional (patrimonio tradicional, urbanizaciones privadas, una gran industria o superficie comercial), su escaso tamaño le plantea escasos problemas; antes bien, se basta a sí mismo en los servicios típicamente locales y es celoso ante intromisiones ajenas. Pero la generalidad de los municipios más pequeños suele ser, además de pobre en población, pobre en recursos económicos. Junto a una demografía

(2) En ese sentido avanzan las negociaciones entre los Alcaldes de las siete ciudades españolas de mayor población (Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla, Zaragoza, Málaga y Bilbao) y el Ministerio de Administraciones Públicas, quien parece haberse comprometido a la presentación de una «Ley de grandes ciudades», atendiendo los criterios formalizados en documento suscrito por los citados Alcaldes en Sevilla el 26 de abril de 1994. La denominación de esa proyectada Ley, en cuanto alude a un régimen especial de conjunto, parece de difícil encaje en el actual reparto de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas, salvo que en realidad se limite a cuestiones puntuales de la competencia estatal. Por una parte, las Comunidades del artículo 151 CE tienen competencia exclusiva en materia de régimen local; por otra, todas las Comunidades tienen reconocida competencia por la legislación básica de régimen local para legislar en materia de municipios especiales, comarcas y áreas metropolitanas; desde el punto de vista sectorial algunas de las competencias afectadas (protección del medio ambiente, servicios sociales, cultura y deportes, transportes, urbanismo y vivienda) corresponde también regularlas a las Comunidades Autónomas.

En otro orden de cosas, algunas grandes ciudades vienen desarrollando hace tiempo una labor de concertación y cooperación en temas de interés común. Es el caso de la red de ciudades C-6 (Barcelona, Montpellier, Palma de Mallorca, Toulouse, Valencia y Zaragoza), constituida a partir de la declaración suscrita en Zaragoza en 21 de enero de 1991.

(3) Entre otras, existencia potestativa de la Comisión de Gobierno, art. 20.1.b) LBRL; servicios mínimos obligatorios, art. 26 LBRL; especialidades tributarias y de simplificación presupuestaria y contable, arts. 148.5 y 184.2LHL.

desfalleciente, sus bases económicas tradicionales han ido perdiendo capacidad para financiar por sí solos ciertos servicios exigibles y una administración propia. Ello es especialmente grave en zonas desfavorecidas en las que las condiciones de vida son deficientes y donde faltan las energías necesarias para concebir y ejecutar estrategias de creación de empleo y de actividades económicas. Por ello, desde hace décadas, el pequeño municipio es uno de los problemas principales de la Administración local y son cuestiones recurrentes cuál sea el tamaño mínimo viable de las entidades locales y el reparto de competencias entre ellas en función de su tamaño y posibilidades de gestión. El debate doctrinal y político es ya antiguo pero el problema sigue pendiente y de su solución depende la modernización de una parte importante de la Administración local.

3. Comunidades Autónomas y Entidades locales son Administraciones vinculadas estrechamente en sus objetivos, competencias e intereses, que se desenvuelven además en un territorio común y cercano. No tiene mucho sentido verlas como enfrentadas entre sí; antes bien, se necesitan y se complementan. Las Entidades locales precisan robustecer su autonomía con mayores competencias y financiación adicional que, en estos momentos, agotadas prácticamente las posibilidades de recibirlas del Estado, solo cabe esperar de las Comunidades Autónomas. A su vez, éstas necesitan a las Entidades locales para instrumentar razonablemente y sin coste adicional su acción de gobierno sobre el territorio. No tiene sentido crear una nueva Administración periférica autonómica pudiendo servirse de las Entidades locales y aprovechar la estructura de gobierno local como nivel de actuación administrativa de la Comunidad Autónoma. Se trata, en suma, de que el ejercicio de las competencias públicas incumba preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos (4). La cuestión es cómo organizar esa periferia, esa red prestadora de servicios, partiendo de las Entidades locales existentes. Se trabaja hace tiempo a nivel del Estado en un «pacto local» que pone el acento en promover una mayor descentralización, el traspaso a las Entidades locales de nuevas competencias que puedan gestionarse más cerca de sus destinatarios. Pero, conociendo la estructura municipal actual, es lógico plantearse: ¿a favor de cuántos municipios puede efectuarse esa descentralización? ¿cuántos están en condiciones de gestionarla? ¿o solo se refiere al municipio medio o grande? Descentralización, estructura y financiación son cuestiones íntimamente interrelacionadas y, si se quiere

(4) Principio recogido expresamente en la Carta Europea de Autonomía local, de 15 de octubre de 1985, en su artículo 4.3.

avanzar en el camino de la modernización de la Administración local, no cabe disociarlas ni contemplarlas separadamente.

Las Comunidades Autónomas tienen la posibilidad de liderar ese proceso de modernización, uniendo descentralización de competencias y reforma de la Administración local, aspectos ambos sustanciales y para los que vale la pena reservar los esfuerzos legislativos y de programación. Hay ya una abundante legislación autonómica sobre Administración local, pero es escasa su fuerza transformadora. Se reiteran principios generales, se reproducen los perfiles de instituciones ya conocidas con pequeñas matizaciones, pero se innova poco, justamente porque falta voluntad política de acometer transformaciones profundas, la implantación de un modelo de administración propio adaptado a las peculiaridades de la distribución de la población y de la riqueza sobre el territorio.

Las Comunidades Autónomas son titulares de competencias sobre la estructura de la Administración local. Las Comunidades del artículo 151 CE, Canarias y la Comunidad Valenciana en virtud de sus competencias sobre régimen local; las Comunidades de vía lenta, desde un principio, sobre la alteración de términos municipales (art. 148.1.2.^a CE); y, tras la aprobación de la Ley 7/1985, también sobre temas determinantes de esa estructura local: mancomunidades, comarcas, áreas metropolitanas, entidades de ámbito territorial inferior al municipio (5). Disponer de competencia legislativa en estas materias constituye un instrumento trascendental para poder superar el uniformismo precedente y adaptar a las peculiaridades de cada Comunidad Autónoma la organización del poder local y la prestación de los servicios públicos sobre el territorio en busca de una mayor descentralización y de una mejor eficiencia.

Al asumir esas importantes competencias, las Comunidades Autónomas se encontraban con una Administración local uniforme desde el punto de vista de las normas estatales reguladoras, pero heterogénea y variopinta en su realidad social. Escaso parecido puede tener el funcionamiento real de una estructura local como la murciana (uniprovincial y con 45 municipios) con la castellano-leonesa (con 9 provincias y 2.248 municipios), aunque su regulación legal sea idéntica. Estructuras locales

(5) En virtud de lo dispuesto en su Disposición adicional primera, cuya discutible interpretación, que diera lugar a amplia polémica doctrinal, puede considerarse ya superada y favorable a la ampliación de competencias autonómicas. Una síntesis del debate parlamentario y científico sobre dicha Disposición adicional se recoge por A. FANLO LORAS en «La Administración local», en la obra colectiva dirigida por el Profesor EMBID IRUJO sobre «Derecho público aragonés», El Justicia e Ibercaja, Zaragoza, 1990.

producto de la evolución histórica, que no han sido objeto nunca de una reflexión profunda y de conjunto destinada a intentar su puesta al día.

Ahora, ante una realidad local más próxima, mejor conocida en sus peculiaridades, las Comunidades Autónomas pueden afrontar su reforma con un profundo conocimiento de sus deficiencias y posibilidades. Se da por fín el requisito que reclamaba Joaquín Costa: «Para que una ley municipal sea cumplidera ha de calcarse sobre el municipio mismo» (6).

Las alternativas posibles han sido muchas veces enunciadas: la supresión de municipios; la suplencia y cooperación de la provincia; fórmulas asociativas y de cooperación intermunicipal para mejorar la prestación de servicios; la creación de entidades inframunicipales, por un lado, y de un nivel intermedio supramunicipal, por otro (7). La Ley aragonesa 10/93, de 4 de noviembre, opta por proponer la comarca como alternativa para avanzar, en un proceso voluntario y a medio plazo, en la reforma estructural de la Administración local aragonesa. Plantear la creación de un nuevo nivel de administración local comarcal no tendría sentido si no se inserta en un proceso global de modernización del conjunto de la Administración pública aragonesa. Por ello, la comarca debería suponer un modelo flexible al que llegar para conseguir diversos objetivos: la pervivencia de los pequeños municipios con unas condiciones mínimas, respetando su valor representativo y liberando de las competencias que no puedan prestar; la vertebración del territorio aragonés a través de sus cabeceras; la garantía de un cierto equilibrio y de condiciones de vida equiparables y servicios accesibles a todo el territo-

(6) Quien añadía: «pero ¿cómo es el municipio español? Por ahí han debido principiar nuestros estadistas, porque todavía a la hora presente lo ignoramos. ¿En qué se diferencia el municipio vascongado del tipo general español; el castellano del asturiano o del catalán; el serrano del llanero; el industrial del ganadero, o del agrícola o del mixto; el compuesto de aldeas diseminadas del formado por grandes agrupaciones de población?». En «Derecho consuetudinario y economía popular de España», 1885. Editorial Guara, Zaragoza, 1984.

(7) F. ALBI en «La crisis del municipalismo», IEAL, 1966, destacó las insuficiencias del pequeño municipio. Las posibles alternativas se expusieron por L. MORELL OCAÑA en «Estructuras locales y ordenación del espacio», IEAL, 1972. Ejemplos de diversas propuestas: SOSA WAGNER y DE MIGUEL GARCÍA entienden que sobran municipios y proponen «operaciones de cirugía por vía de aprobación de leyes por las Cámaras autonómicas como instrumento jurídico idóneo», en «Creación, supresión y alteración de términos municipales», IEAL, 1987; MARTÍN MATEO planteó hace ya tiempo «La comarcalización de los pequeños municipios», Ministerio de la Gobernación, 1964; CASASSAS y CLUSA aplicaban a Cataluña la «municipalía», agrupación de municipios que se constituye en la Administración local básica, manteniendo aquellos la función de representación política y de prestación de los servicios elementales. Con este modelo, Cataluña pasaría de 939 municipios a 127 unidades de gobierno local o municipalías. «L'organització territorial de Catalunya», Fundación Jaume Bofill, Barcelona, 1981.

rio, beneficiándose la comarca, cuando sea preciso, de transferencias de solidaridad; la gestión descentralizada de competencias autonómicas y de los servicios de ámbito supramunicipal, con especial atención a programas de política territorial, de desarrollo sostenible y de protección del medio ambiente y defensa de los recursos naturales. En fin, una Administración pública de calidad, con capacidad y medios para atender las nuevas demandas sociales, ser motor de desarrollo y aplicar las modernas técnicas de gestión.

II. LA COMARCA EN LA CONSTITUCIÓN, LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA Y LA LEGISLACIÓN BÁSICA ESTATAL.

1. El interés por el reconocimiento de la comarca se reflejó en los debates constitucionales. El Diputado aragonés Sr. Gastón Sanz defendió en el Congreso de los Diputados se recogiese en la Constitución referencia expresa a la comarca; no se hizo así porque, según se dijo, «todo no puede estar en la Constitución». También se refirió a las comarcas en los debates constituyentes el Diputado socialista Sr. Raventós Carner, al defender la posibilidad de que por vía estatutaria las Comunidades Autónomas pudiesen decidir la creación de entes territoriales intermedios. Su razonamiento partía de la constatación de que «en muchas nacionalidades y regiones de España existen realidades territoriales, geográficas, con un conjunto socioeconómico-político que aglutina y verifica en solidaridad el quehacer colectivo de los habitantes que en ellos viven». Y se trataba de recoger la posibilidad de que las Comunidades autónomas pudiesen reconocer, establecer e institucionalizar estas realidades, con personalidad jurídica plena (8).

La Constitución incluyó finalmente la posibilidad de creación de «agrupaciones de municipios diferentes de la provincia» (art. 141.3) y de que «mediante la agrupación de municipios limítrofes, los Estatutos podrán establecer circunscripciones territoriales propias, que gozarán de plena personalidad jurídica» (art. 152.3).

2. La mayor parte de los Estatutos de Autonomía asumieron la posible creación de comarcas, con utilización específica de este término: Andalucía (art. 5), Aragón (art. 5), Asturias (art. 6), Cantabria (art. 36, uno), Castilla-La Mancha (art. 29), Castilla-León (art. 19.3), Cataluña (art. 5), Extremadura (art. 2), Galicia (art. 27, dos), Murcia (art. 3), La Rioja (art. 5) y Comunidad Valenciana (art. 46). Se ponía así de relieve

(8) R. ENTRENA CUESTA: «El marco constitucional para la ordenación de la comarca», en el libro «La comarca como ente territorial», Generalidad de Cataluña, 1984.

el interés por prever la posibilidad de introducir este nivel intermedio en la nueva etapa de organización territorial que habian de poner en marcha las Comunidades Autónomas. Bien es cierto que mientras en Cataluña, y también en Asturias, Murcia y La Rioja, sus Estatutos consideran la comarca como un elemento necesario de su organización territorial, en las otras Comunidades Autónomas se deja meramente abierta la posibilidad de su existencia. Madrid (art. 3.3) se limita a aludir a posibles «circunscripciones territoriales propias mediante la agrupación de municipios limítrofes» y el País Vasco a «demarcaciones territoriales de ámbito supramunicipal que no excedan los límites provinciales» (art. 37.3.c), sobre las que la competencia se reserva a los Territorios Históricos.

3. La legislación estatal básica de régimen local vino después a concretar y condicionar el marco autonómico de actuación en esta materia.

En primer lugar, la Ley 7/85, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, reconoce la condición de Entidad local a «las comarcas u otras Entidades que agrupen varios Municipios, instituidas por las Comunidades Autónomas de conformidad con esta Ley y los correspondientes Estatutos de Autonomía» (art. 3.2.b), debiendo las leyes de las Comunidades Autónomas concretar qué potestades y privilegios les corresponden en su calidad de Administraciones públicas (art. 4). Y, en su art. 42, fija las normas básicas a tener en cuenta por las Comunidades Autónomas, incorporando una serie de reglas procedimentales relativas a la creación de las comarcas así como una garantía de orden competencial a favor de los municipios agrupados en ellas, en los siguientes términos:

«1. Las Comunidades Autónomas, de acuerdo con lo dispuesto en sus respectivos Estatutos, podrán crear en su territorio comarcas u otras Entidades que agrupen varios Municipios, cuyas características determinen intereses comunes precisados de una gestión propia o demanden la prestación de servicios de dicho ámbito.

2. La iniciativa para la creación de una comarca podrá partir de los Municipios interesados. En cualquier caso, no podrá crearse la comarca si a ello se oponen expresamente las dos quintas partes de los Municipios que debieran agruparse en ella, siempre que, en este caso, tales Municipios representen al menos la mitad del censo electoral del territorio correspondiente (9). Cuando la comarca deba agrupar a Municipios

(9) La DA 4.ª de la misma Ley exceptuaba de esta posibilidad de oposición municipal a Cataluña en los siguientes términos: «En el supuesto de que, en aplicación de lo previsto en el número 2 del artículo 42 de esta Ley, se impidiera de forma parcial y mi-

de más de una Provincia, será necesario el informe favorable de las Diputaciones Provinciales a cuyo ámbito territorial pertenezcan tales municipios.

3. Las Leyes de las Comunidades Autónomas determinarán el ámbito territorial de las comarcas, la composición y el funcionamiento de sus órganos de gobierno, que serán representativos de los Ayuntamientos que agrupen, así como las competencias y recursos económicos que, en todo caso, se les asignen.

4. La creación de las comarcas no podrá suponer la pérdida por los municipios de la competencia para prestar los servicios enumerados en el artículo 26, ni privar a los mismos de toda intervención en cada una de las materias enumeradas en el apartado 2 del artículo 25.»

Más tarde, la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, de Haciendas locales, estableció las normas básicas sobre los ingresos de las Haciendas comarcales (arts. 131 a 136), con una regulación claramente limitativa de las posibilidades de una financiación autónoma de las comarcas, incluyendo la negativa a su participación en los tributos del Estado.

4. El Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de fijar su doctrina sobre la comarca con ocasión de sus Sentencias de 28 de julio de 1981 y 214/89, de 21 de diciembre.

En la primera, dictada con motivo del recurso de inconstitucionalidad contra la Ley catalana 6/1980, de 17 de diciembre, de transferencia urgente y plena de las Diputaciones catalanas a la Generalidad, se refiere a las consecuencias de la creación de la comarca en relación con la provincia, tema de inevitable planteamiento político cuando se aborda la posible creación del nivel comarcal. La Sentencia recuerda que la Constitución contempla la posibilidad de crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia, que podrán asumir funciones de los municipios, de la Comunidad autónoma y también de la provincia. Pero esa redistribución competencial no puede llegar hasta la eliminación por entero de las competencias provinciales y a la desaparición de la provincia como entidad dotada de autonomía para la gestión de sus propios intereses.

«Es obvio, en definitiva, que la aparición de nuevas entidades territoriales ha de tener una profunda repercusión sobre la delimitación de

territoria la organización comarcal del conjunto del territorio de la Comunidad Autónoma, la Generalidad de Cataluña, por haber tenido aprobada en el pasado una organización comarcal para la totalidad de su territorio y prever su Estatuto, asimismo, una organización comarcal de carácter general, podrá, mediante Ley aprobada por mayoría absoluta de su Asamblea Legislativa, acordar la constitución de la comarca o las comarcas que resten para extender dicha organización a todo su ámbito territorial.»

cuál sea el interés propio de las hasta ahora existentes y, en consecuencia, sobre su ámbito competencial. Estos procesos de cambio que la propia Constitución impone o posibilita y que manifiestamente han de conducir a una estructura diferenciada no pueden llevar, sin embargo, a menos que la Constitución sea modificada, a una desaparición de la provincia como entidad dotada de autonomía para la gestión de sus propios intereses. Algunos de los que hoy son tales podrán ser configurados como intereses infraprovinciales y atribuirse su gestión a entidades de esta naturaleza; la defensa y cuidado de otros podrá ser atribuida a la Comunidad Autónoma en la que la provincia se encuentra para ser gestionados por la propia Comunidad. No cabe establecer a priori cuál es el límite constitucional de esta reestructuración de las autonomías locales; pero las autonomías garantizadas no pueden ser abolidas, pues la protección que la Constitución les otorga desborda con mucho de la 'simple remisión a la ley ordinaria en orden a la regulación de sus competencias'. El legislador puede disminuir o acrecentar las competencias hoy existentes, pero no eliminarlas por entero y, lo que es más, el debilitamiento de su contenido sólo puede hacerse con razón suficiente y nunca en daño del principio de autonomía que es uno de los principios estructurales básicos de nuestra Constitución. Esta es manifiestamente la razón de ser del apartado 4.º del artículo 5.º del Estatuto de Cataluña.» (Fundamento jurídico 3).

En la Sentencia 214/1989, de 21 de diciembre, el Tribunal Constitucional aborda la interpretación del artículo 42 LBRL, reiterando que la existencia de la comarca depende de la decisión del legislador autonómico y su fuerte grado de «interiorización» autonómica. Después, concreta los límites de la redistribución competencial en relación con los municipios, negando la posibilidad de que, a través del municipio-comarca, aquéllos pudieran quedar diluidos totalmente en la nueva entidad comarcal.

«Las comarcas no aparecen dotadas de ninguna garantía estatutaria, al no ser sino entes contingentes en función de la decisión que adopte el legislador autonómico, el cual, si bien podrá disponer sobre la constitución y creación de tales entes, deberá hacerlo, en todo caso, con sujeción a las exigencias determinadas por la legislación básica estatal.» «El legislador estatal, en el precepto impugnado, no ha hecho sino fijar ese mínimo competencial que, en todo caso, debe corresponder a los municipios en virtud de la propia garantía institucional de que gozan. Ese mínimo queda concretado en la competencia para prestar los servicios que enumera el artículo 26 de la Ley —previsión cuya constitucionalidad no ha sido cuestionada— y en la garantía, formulada negativamente, de que no pueden quedar privados de toda intervención en cada una de las materias enumeradas en el apartado 2 del artículo 25. Quiere decirse, pues, que la creación de las comarcas podrá repercutir en las competencias de los municipios agrupados en las mismas, pero tal hecho no puede en ningún caso desembocar en una abolición, por desapoderamiento

total de la autonomía municipal constitucionalmente garantizada. A ello se dirige este párrafo 4.º del artículo 42, garantizando ese mínimo...»

«Dicho precepto no condiciona en absoluto esas alteraciones municipales, pero sí garantiza la institución municipal que, aun en la hipótesis extrema, no podrá diluirse para pasar a identificarse con la comarca. La configuración constitucional de la comarca como agrupación de municipios (art. 152.3 CE) impide, en efecto, la materialización del supuesto último del 'municipio-comarca', de manera que por muy profundas que pudiera imaginarse esas alteraciones municipales no podrá llegarse a semejante situación. De ahí que el art. 42.4 de la LBRL marque un límite infranqueable a la redistribución de competencias que, como consecuencia de la creación de comarcas, puedan llevar a cabo las Comunidades Autónomas.» (Fundamento jurídico 13).

III. LAS EXPERIENCIAS COMARCALES EN OTRAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.

1. Partiendo del comentado bloque constitucional y básico, la comarca como Entidad local ha sido objeto de regulación específica por tres Comunidades autónomas, con muy diversos matices: Asturias, Cataluña y Castilla-León.

En Asturias, la Ley 3/1986, de 15 de mayo, por la que se regula el procedimiento de creación de comarcas en el Principado de Asturias, se limita a regular dicho procedimiento y el contenido de las leyes de creación, sin concretar las competencias propias de las comarcas y diseñando unos órganos de gobierno de compleja formación y difícil funcionamiento práctico. El Consejo comarcal se integra por representantes elegidos por cada Corporación municipal de entre sus miembros, respetando su composición proporcional, tanto en cuanto al número de Concejales como a su representatividad política. La Presidencia del Consejo es colegiada y está formada por un representante de cada Corporación municipal, defiriéndose por turnos periódicos la presidencia de las sesiones.

Esta Ley asturiana ha merecido juicios críticos de la doctrina. PRATS I CATALÁ concluye que «no vale la pena estudiar con detenimiento una legislación que responde más al objetivo de dificultar o impedir que al de alentar o permitir la creación de comarcas» (10). Es un hecho que la Ley asturiana permanece todavía inédita y, pese a su tiem-

(10) En el capítulo XVIII, «La comarca», del Tratado de Derecho municipal, dirigido por S. Muñoz Machado. Civitas 1988. Pág. 847.

po de vigencia, no ha dado lugar a la creación de comarca alguna ni se atisba intento alguno en ese sentido.

2. Muy distinto es el caso de Cataluña, cuyo Estatuto incluye a la comarca como elemento necesario de su organización territorial («La Generalidad de Cataluña estructurará su organización territorial en municipios y comarcas», declara su artículo 5.1). Se formalizaba así la voluntad política de implantar una organización territorial específica, basada en razones históricas y características propias, en la oposición del catalanismo político a la división provincial y en los proyectos republicanos de organización comarcal. Tras el intento frustrado de la Ley 6/1980, de 17 de diciembre (11), en abril de 1978 el Parlamento de Cataluña aprobó cuatro Leyes que diseñan una nueva organización territorial (12); una de ellas la Ley 6/1987, de 4 de abril, sobre la organización comarcal de Cataluña. Esta Ley instituye la comarca en todo el territorio catalán, como entidad local territorial con un amplio elenco de competencias. Entre sus órganos figura el Consejo comarcal, con un número de miembros en relación con el número de residentes de la comarca respectiva, designado según los votos y concejales obtenidos por los distintos partidos en las elecciones municipales, tras aplicar a dichos resultados un coeficiente de ponderación que prima el número de concejales sobre los votos obtenidos (13). También se incluye entre los órganos obligatorios un gerente, con funciones ejecutivas, pretendiendo acentuar el carácter de la comarca como entidad prestadora de servicios (14).

(11) «De transferencia urgente y plena de las Diputaciones catalanas a la Generalidad», declarada inconstitucional casi en su totalidad por la STC de 28 de julio de 1981, antes comentada.

(12) Se trata de la Ley 5/87, del régimen provisional de las competencias de las Diputaciones provinciales; Ley 6/87, sobre organización comarcal de Cataluña; Ley 7/87, por la que se establecen y regulan actuaciones públicas especiales en la conurbación de Barcelona y en las comarcas comprendidas en su zona de influencia, y la Ley 8/87, municipal y de régimen local de Cataluña.

(13) Los porcentajes de concejales obtenidos se multiplican por la fracción 2/3 y los de votos por la fracción 1/3, sumándose los resultados y obteniéndose un porcentaje compuesto que sirve como base para la aplicación de la Ley DHont y la atribución de puestos a cada una de las listas. (art. 20 Ley 6/87).

(14) Art. 13.2 y 17 de la ley 6/87. En «La nueva organización territorial de Cataluña. Textos de las Leyes y comentarios», de diversos autores, Generalidad de Cataluña, 1987, se valoraba así esta figura, quizás con el entusiasmo excesivo de los buenos deseos: «La comarca se concibe como un ente colaborador y potenciador del municipio. *No es un foro político, sino un ente dedicado preferentemente a la prestación de servicios...* La figura del gerente es la creación más revolucionaria que se ha producido en el último medio siglo en el régimen local. Supone un giro radical en el sistema de funcionamiento de los entes locales y, en definitiva, la puesta en marcha de un sistema en el que se da a la ges-

En desarrollo de sus previsiones y tras la correspondiente consulta municipal, la Ley 22/1987, de 16 de diciembre, confirmó la división y organización comarcal (15) y reguló la elección de los primeros Consejos comarcales, que se llevó a efecto seguidamente en función de los resultados de las últimas elecciones municipales, iniciándose la andadura de las nuevas entidades locales. Diversas disposiciones posteriores han ido concretando la atribución de competencias sectoriales a los Consejos comarcales y la dotación de recursos económicos (16), todavía escasos.

3. Castilla-León ha institucionalizado como entidad local la Comarca de El Bierzo, integrada por treinta y siete municipios, atendiendo a su singularidad dentro del territorio regional, a través de la Ley 1/1991, de 14 de marzo. No se prevé extender esta organización comarcal al resto del territorio castellano-leonés. La Comarca de El Bierzo desempeñará aquellas competencias que le atribuyan las diversas leyes sectoriales en un amplio campo de materias, así como las que le transfieran o deleguen la Comunidad Autónoma y la Provincia de León o los municipios que la integran (arts. 4 a 9). En su organización existe un Consejo Comarcal, órgano colegiado representativo, integrado por representantes de los municipios, a los que se asigna un número de miembros en función de su población (17). La distribución de los puestos del Consejo comarcal entre los partidos y coaliciones se efectúa en función de los votos obtenidos en las elecciones municipales por cada grupo político o agrupación electoral. Realizada la asignación de puestos, los concejales de cada partido o agrupación eligen entre ellos a los miembros del Consejo.

ción la importancia que le corresponde en un sistema que pretenda ser eficaz» (Págs. 78 y 80).

(15) Dicha Ley confirmó efectivamente la propuesta inicial de delimitación, aunque debió hacer constar que, en algún caso, en virtud de la excepción prevista para Cataluña en la DA 4.ª de la LBRL, superando una oposición municipal significativa (en el Baix Penedés y el Barcelonés). Ello no ha sido obstáculo para que posteriormente las Leyes 5/88, de 28 de marzo, de creación de las comarcas del Pla de l'Estany, el Pla d'Urgell y la Alta Ribagorça, y la Ley 3/90, de 2 de enero, de modificación de la división comarcal, hayan atendido las peticiones de modificación y adaptación de la delimitación inicialmente aprobada.

(16) La Ley 16/93, de 28 de diciembre, de Presupuestos para 1994 (DOG 1839, de 30 de diciembre) incluye en el Fondo de Cooperación local de Cataluña una partida dotada con 2.983.665.008,- ptas. en concepto de participación en los ingresos de la Generalidad, de la que el 98,14 % se destina a los Consejos comarcales, distribuyéndose en relación con la población de cada comarca y el principio de solidaridad interterritorial.

(17) Los Ayuntamientos de menos de 5.000 habitantes están representados por un Concejal; por tres Concejales los de población comprendida entre 5.001 y 50.000 habitantes, y por siete Concejales el Ayuntamiento de Ponferrada.

Transcurridos ya tres años desde la aprobación de la Ley de su creación, la actividad desarrollada por la comarca del Bierzo ha sido escasa, estando pendiente todavía su consolidación competencial y como ente prestador de servicios (18).

4. En Murcia, la Ley 6/1988, de 25 de agosto, de régimen local, dispone que la Comunidad de Murcia se organiza territorialmente en municipios y comarcas, como sus Entidades básicas (art. 1). La comarca se creará por ley de la Asamblea regional, a propuesta de los propios municipios, del Consejo de Gobierno de la Comunidad o de los demás titulares de la iniciativa legislativa (arts. 59 y 60). No ha sido utilizada esta posibilidad hasta el momento.

5. En otras Comunidades Autónomas que han aprobado Leyes reguladoras de su Administración local se pone de manifiesto el abandono de la opción comarcal, al no hacerse uso de la posibilidad prevista expresamente en sus Estatutos de incluir a la comarca como elemento de su organización territorial. Es el caso de Andalucía y de su Ley 7/1993, de 27 de julio, reguladora de la Demarcación municipal, que no se refiere a la comarca (sí incluye las Mancomunidades, los Consorcios y las Áreas metropolitanas), pese a que su anterior Ley 3/1983, de 1 de junio, de organización territorial de la Comunidad Autónoma, la incluyese entre sus elementos (arts. 2, 10 y 11); de La Rioja y su Ley 3/1993, de 22 de septiembre, de régimen local (regula solamente las Mancomunidades y las Agrupaciones para sostener personal común); de Castilla-La Mancha, que tampoco incluye referencia alguna a la comarca en su Ley 3/1991, de 14 de marzo (sí se refiere a las Mancomunidades y a las Agrupaciones de personal común).

6. En Navarra, su Ley Foral de 2 de julio de 1990 diseña un nivel intermedio peculiar: el distrito administrativo, que puede recibir la delegación de las competencias de los pequeños municipios, incluso en su totalidad. Su naturaleza jurídica es un tanto imprecisa puesto que se le reconoce el carácter de entidad local, de base asociativa, pero constituye al mismo tiempo un régimen especial para los municipios de menos de 5.000 habitantes (19); en cualquier caso, se trata de otra alternativa de nivel intermedio que creemos sigue inédita en la práctica.

(18) T. QUINTANA LÓPEZ: «Las comarcas en Castilla y León. La comarca de El Bierzo», RArAP, 3, 1993, págs. 139 a 152.

(19) Fernando M.^a PURAS GIL y Martín M.^a RAZQUIN LIZARRAGA: «Una solución al minifundismo local: La Ley Foral de Administración local de Navarra», en REALA, 250, 1991. Un interesante trabajo preparatorio de dicha Ley se contiene en «La estructura administrativa y funcional de Navarra: análisis y propuesta», Gobierno de Navarra, 1989. La

7. Por su parte, Galicia ha optado por la utilización de la comarca como área de promoción del desarrollo y de la coordinación de las distintas Administraciones públicas, sin darle carácter de entidad local. El Consello de la Xunta de Galicia aprobó una resolución de 9 de enero de 1991 por la que regulaba el Plan de Desarrollo Comarcal como instrumento dirigido a esta finalidad, fijando como comarcas piloto las de Valdeorras, Lalín, A Terrachá y Ordes. Para su desarrollo se crea una Comisión de Planificación del Desarrollo comarcal, órgano colegiado formado por representantes de los distintos Departamentos autonómicos. Se trata, por tanto, de una experiencia comarcal en la que el protagonismo se deja a la propia Administración autonómica, sin medidas descentralizadoras. Únicamente entre los objetivos generales a conseguir se incluye el de «propiciar la creación de mancomunidades voluntarias para la prestación de servicios con la totalidad o parte de los ayuntamientos integrantes de la comarca» (objetivo VI).

8. En la Comunidad valenciana ha existido una preocupación comarcal que no ha llegado a tener todavía expresión formal en una norma jurídica de desarrollo de su Estatuto. En un Borrador de proyecto de Ley de mancomunidades valencianas de abril de 1987 de la Consejería de Administración Pública se recogía la figura de las Mancomunidades de interés comarcal y se afirmaba en su exposición de motivos: «Dentro de la regulación que esta Ley establece, merece especial atención la figura de las Mancomunidades de interés comarcal, pieza clave de la transición al futuro gobierno local de la Comunidad valenciana. Estas Mancomunidades, precisamente por su interés comarcal, ya no son sólo las conocidas asociaciones para la prestación de servicios concretos de interés común, sino que además, por el espacio territorial que cubren, son gérmenes portadores de la futura ordenación territorial autonómica». En otro Anteproyecto de Ley de Mancomunidades de 1994 se prevé una figura similar que ahora se denomina «Mancomunidades de interés preferente», que serán aquellas «cuyo ámbito de actuación y objetivos contribuyen especialmente a alcanzar una mayor racionalización y aprovechamiento de los recursos públicos, así como a paliar los desequilibrios territoriales. Al potenciar este tipo de entidades, la Generalidad Valenciana tiende directamente a vertebrar racionalmente el mapa territorial valenciano y mejorar la prestación de los servicios públicos al ciudadano». No parece sea casual la ausencia del término «comarcal»

oposición política de los municipios afectados bloqueó las iniciativas más radicales de reforma del mapa local que contenía el primer Anteproyecto de Ley Foral de Administración local, que promovía la iniciación de oficio de expedientes de fusiones entre municipios, quedando organizada territorialmente Navarra en 124 municipios (en suplemento monográfico de «Concejo», n.º 54, de abril de 1989).

que esta vez se produce, lo que permite suponer se opta ahora por un modelo supramunicipal asociativo y se renuncia a plantearlo como una etapa previa hacia una preconizada organización comarcal futura.

9. Podemos concluir este rápido repaso de la actualidad comarcal con palabras de Tomás FONT I LLOVET: «La comarca, en síntesis, tanto allí donde se ha establecido, como en las Comunidades Autónomas donde está únicamente prevista en abstracto o desarrollada solo singularmente, requiere todavía de un gran esfuerzo de definición política y de determinación funcional para consolidar su lugar dentro del panorama de los entes locales intermedios. Por el momento cabe concluir que consiste en un experimento a medio desarrollar, y que posiblemente su éxito final no va a ser homogéneo en todas las Comunidades Autónomas por igual» (20).

IV. LA COMARCA EN ARAGÓN.

1. *La estructura municipal aragonesa.*

La organización territorial de Aragón responde al siguiente esquema: 1.495 núcleos de población organizados en 729 municipios. De ellos, 110 de menos de 100 habitantes; solo 20 de más de 5.000. En un extremo, 6.816 personas, a través de 110 Concejos abiertos, ostentan jurisdicción sobre un total de 3.406 Km², que comprenden territorios con un gran valor natural; en el otro extremo, un solo municipio, Zaragoza, con 594.394 habitantes, gobierna un término municipal de 1.059 Km², uno de los mayores de España. El corredor del Ebro se configura como un espacio dinámico e industrializado, con una importante concentración industrial; Zaragoza, con un presupuesto municipal de 50.527 millones de pesetas en 1993, suma tantos recursos económicos como el conjunto de los demás municipios aragoneses.

La situación ha venido agravándose con el paso del tiempo, como resultado de la concentración urbana y de la baja tasa de natalidad, que

(20) En «Aproximación a la estructura de la Administración local en España», en «Informe sobre el Gobierno local», MAP, 1992. Joaquín FERRET I JACAS concluye también que «la comarca está más prevista que realizada... El interés de la comunidad y la gestión próxima y eficaz de los servicios al ciudadano deben presidir cualquier reforma administrativa que se persiga. Con las dificultades señaladas, una configuración decidida de las comarcas puede aproximar la consecución de dichos objetivos. En caso contrario, su falta de funcionalidad y por tanto de legitimidad, impedirán su efectiva creación o su mantenimiento». En «Las organizaciones supramunicipales en España: las comarcas», REALA, 254, 1992.

anuncia la imposibilidad de mantener el actual sistema poblacional sobre el territorio. En los últimos veinte años no ha llegado un solo niño a setenta y cinco municipios aragoneses (21).

En ese escenario dominado por el pequeño municipio la realidad no siempre se corresponde con el modelo legal: en los más pequeños, falta la distancia, la ajenidad que permite que la política sea algo más que relaciones familiares o de vecindad (22); hay Concejos abiertos en que la representación en la asamblea vecinal la asumen unos pocos; va siendo cada vez más frecuente el Alcalde que no trabaja ni vive en su municipio o lo utiliza como segunda residencia; contrastan territorios abandonados y asilvestrados con núcleos en que se demandan nuevos servicios públicos en función de una población veraniega o de fin de semana, que los disfruta a su vez en su lugar de origen; muchos poderes y potestades públicas no se ejercitan por imposibilidad de medios.

Ese minifundismo municipal, anclado en un respeto jurídico desproporcionado a la organización municipal histórica, resta posibilidades a las Entidades locales en la prestación de nuevos servicios y la promoción de actividades generadoras de riqueza, en cuanto suponen fronteras artificiales avivadas por sentimientos localistas. La calidad de la Administración es hoy en día una condición de la competitividad del territorio. Difícilmente puede entenderse que la desvertebrada red de asentamientos y entes locales dispersos sobre el territorio aragonés alcanza esos requisitos de calidad. Esa falta de vertebración, esa limitación de la capacidad de gestión de los entes locales actuales para asumir determinadas funciones es lo que mantiene la actualidad del debate comar-

(21) El sociólogo Enrique GASTÓN SANZ escribía hace ya casi veinte años: «En un futuro relativamente próximo ¿existirán los suficientes seres humanos en las comarcas, como para que merezca la pena hablar de sus servicios? Si se analizan las tendencias migratorias de los últimos quince años y las expectativas de los jóvenes de las zonas rurales, la respuesta es negativa. Sin unos cambios cualitativos muy grandes y urgentes en la política económica del país, las comarcas están sentenciadas». En «Este problema llamado Aragón», Seminario de Estudios Aragoneses, Pórtico, 1976, pág. 85.

Efectivamente, todas las comarcas aragonesas sin excepción registraron descensos de población entre los años 1981 a 1992. La evolución de la población de algunas es especialmente alarmante entre 1960 y 1991, con una densidad actual por Km² muy baja: Sobrarbe, de 14.603 a 6.589 habitantes, 3,08; Maestrazgo, de 7.540 a 2.718, 3,16; Albarracín, de 12.282 a 5.558, 3,97; Mora-Gudar, de 10.540 a 4.632, 3,92; Belchite, de 12.165 a 5.915, 6,45; Daroca, de 15.543 a 6.732, 7,21.

(22) La representación política exige un mínimo de distanciamiento y de referencia a intereses generales, que no es fácil se dé en colectividades reducidas. Las elecciones municipales de 1991 en Aragón registraron los siguientes casos extremos de relación entre número de candidatos a Alcalde y población del municipio: Cerveruela, 2 candidatos y 4 habitantes; 3 candidatos en Bagüés (15), Fombuena (13), El Vallecillo (20) y Longás (30); 4 candidatos en Purujosa y Oseja (22 y 20 habitantes respectivamente).

cal. Puede optarse por una política de decisiones y gestión centralizada; pero si se apuesta por el protagonismo de la población afectada, por la descentralización, el ejercicio eficaz de una política territorial de futuro no es posible sin contar con una red de Entidades locales que cumplan adecuadamente una función estructurante del territorio y de representación de la población que reside en el mismo. Que haga posible una organización supramunicipal de los servicios y competencias públicas, garantizando su accesibilidad a todos, y permita reducir el gasto corriente de funcionamiento. Que les dé capacidad para servir como promotoras y gestoras de iniciativas y actividades económicas y de creación de empleo, para promover un desarrollo sostenible y una defensa decidida de sus recursos y valores naturales.

2. *Los proyectos regionalistas y el Estatuto de Autonomía.*

El interés por la comarca no es nuevo en Aragón y tiene una clara vinculación con las reivindicaciones regionalistas y autonomistas. La comarca figura en todos los documentos regionalistas que pueden considerarse en algún modo precedentes de la autonomía aragonesa (23).

El Proyecto de Bases para un Estatuto de la Región Aragonesa presentado en 1923 por la Unión Regionalista Aragonesa, se refería a las comarcas señalando que «siendo la razón del regionalismo que toda la comarca con fisonomía propia se organice y administre según sus necesidades y economía, el territorio regional se subdivide en las siguientes comarcas cuya existencia afirman la geografía y la tradición...» y enumeraba veintiseis comarcas, que tendrían como órgano de gobierno una Asamblea comarcal formada por un representante de cada uno de los municipios miembros.

El Anteproyecto de Estatuto del Congreso de Caspe de 1936 disponía que «la agrupación de municipios constituye la comarca» (art. 9).

El Proyecto de Estatuto denominado de «los cinco Notables» (24), también de 1936, preveía que «las comarcas y los municipios, colectividades políticas integrantes de la región, serán autónomos en las materias de su respectiva competencia» (art. 7), así como que «dentro del territorio de Aragón existen colectividades intermedias, grupos de municipios

(23) Los documentos que pasamos a comentar se recogen como anexos documentales en la obra «El regionalismo aragonés» de Carlos ROYO VILLANOVA. (Guara Editorial, Zaragoza, 1978).

(24) Lo firmaron Domingo Miral, Antonio de Gregorio Rocasolano, Andrés Giménez Soier, Francisco Bernad Partagás y Francisco Palá Mediano en junio de 1936.

unidos por vínculos geográficos, históricos y económicos» (art. 36). La Diputación debería formular un anteproyecto de división comarcal que indicara los servicios regionales de posible delegación en las comarcas; tras una consulta a los municipios, la Diputación presentaría a las Cortes un proyecto definitivo de división comarcal y atribución de competencias. Finalmente «El Fuero sobre división comarcal y atribución de competencias regulará el procedimiento para que cada comarca pueda acogerse a sus beneficios y redactar su respectiva Carta Comarcal, que se someterá a la aprobación de la Diputación con el recurso ante la Corte del Justicia que previene el artículo 28 de este Estatuto» (art. 37).

Como antecedente más próximo puede citarse también el Anteproyecto de Estatuto de Autonomía elaborado, a iniciativa del Colegio de Abogados de Zaragoza, por una comisión de juristas (comisión interpartidista de 32 miembros) en 1977. Se refería a las comarcas como «entidades territoriales definidas por vínculos geográficos, históricos, socioeconómicos y políticos», enumerando con carácter indicativo 22 comarcas (arts. 70 y 71). Cada una habría de determinar sus propias instituciones, existiendo en todas, como órgano representativo, una Asamblea, compuesta por representantes de cada localidad elegidos en cada una de ellas por sufragio universal, igual, directo y secreto (art. 73). Una ley regional habría de establecer los servicios y las competencias de cada comarca (art. 74).

Estas inquietudes estuvieron también presentes en los trabajos de redacción del Estatuto de Autonomía de Aragón. La referencia a las comarcas figuró en el texto del proyecto de Estatuto a lo largo de todas las fases de su elaboración: en las Bases (2.ª) de la Mesa de Partidos (23 de mayo de 1981), en el texto de la Comisión técnica de Alcañiz y en el aprobado por la Asamblea mixta de Zaragoza (16 de julio de 1981) (25).

(25) En «Comentarios al Estatuto de Autonomía de Aragón» (Guara Editorial, 1983), José Luis MERINO y HERNÁNDEZ explica así la génesis del artículo 5.º del Estatuto: «Dos posturas encontradas dieron lugar en todo momento a no pocas discusiones y a alternativas varias a la hora de redactar el precepto. De una forma muy elemental, pero creo que plástica, bien podría decirse que en torno a él latían dos ideas políticas contrapuestas: las que podríamos calificar de «antiprovincialista» y «anticomarcalista» respectivamente. La primera, propia de los partidos de la izquierda (fundamentalmente, PSOE y PCE), quiere ver en la provincia una división administrativa artificial, propia de un régimen centralista y contraria al sentido de unidad regional en que debe inspirarse el concepto de autonomía de Aragón. Al mismo tiempo, las Diputaciones Provinciales, en gran medida, una herencia franquista, unas instituciones más bien indeseables. De otra parte, el «anticomarcalismo» ha sido una especie de idea obsesiva de ciertos sectores conservadores de la UCD, que han querido ver en la formación de las comarcas no sé qué extraños peligros, ni qué posibles consecuencias perniciosas para el futuro de nuestra región» (Pág. 43).

Iniciada su tramitación ante el Congreso de los Diputados, el artículo 5.º del Proyecto de Estatuto (26) fue objeto de una única enmienda, presentada por el Sr. Gómez de las Rocas, que pretendía que la futura Ley de las Cortes de Aragón reguladora de las comarcas incluyera «el régimen de particular protección que necesiten las más deprimidas», que fue rechazada. En el Senado no se produjo enmienda alguna. En definitiva, la Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto, del Estatuto de Autonomía de Aragón, dispuso en su artículo quinto:

«Aragón estructura su organización territorial en municipios y provincias. Una Ley de Cortes de Aragón podrá ordenar la constitución y regulación de las comarcas»

En comentario al citado artículo, los profesores BERMEJO VERA y FATÁS CABEZA situaron la posición y significado del mismo: «el Estatuto de Aragón reconoce al Municipio y a la Provincia como piezas básicas de su organización. Pero además permite o autoriza (lo cual quiere decir que no dispone necesariamente sobre ello) a las Cortes de Aragón 'ordenar la constitución y regulación de las comarcas'... Respecto de su regulación nada dice el Estatuto (salvo, como se ha visto, la exigencia de una Ley de Cortes de Aragón, que excluye cualquier eventual decisión de los órganos ejecutivos de la Comunidad Autónoma), lo que significa que el órgano legislativo aragonés podrá disponer libremente sobre las comarcas en cuanto a su ámbito territorial, competencias y recursos económicos asignados, etc. Sin embargo, la Constitución y la proyectada Ley estatal reguladora de las bases del régimen local establecen ciertos requisitos, de carácter general y específico, que la eventual Ley aragonesa ha de respetar... La *comarcalización aragonesa* es, pues, una operación potencialmente destinada a la mejor y más eficaz cobertura de los servicios públicos o prestación más adecuada de actividades de interés supramunicipal, además, claro está, de servir como alternativa válida a la organización periférica de los servicios propios de la Comunidad Autónoma de Aragón» (27).

(26) Publicado en el BOCG, Congr. Dip., de 14 de octubre de 1981, serie H, n.º 69-I.

(27) En «Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Aragón», dirigidos por J. BERMEJO VERA, IEAL, 1985, págs. 47 a 65. Además de las consideraciones jurídicas oportunas, el comentario incluye datos históricos de interés y referencia a algunas propuestas de división comarcal.

3. Organización administrativa y ordenación del territorio.

A) La organización de la Administración de la Comunidad Autónoma.

En los primeros años de desarrollo estatutario esa previsión no tuvo reflejo en la legislación autonómica. Las prioridades políticas, como en Comunidades vecinas, se dirigían a regular las relaciones con las provincias, como muestra la Ley 8/1985, de 20 de diciembre, reguladora de las relaciones entre la Comunidad Autónoma de Aragón y las Diputaciones Provinciales de su territorio, que pretendió integrar la organización provincial preexistente en un marco de coordinación con la Comunidad autónoma emergente. La importancia del tema para el correcto desempeño de las competencias concurrentes y el eficiente aprovechamiento de los recursos públicos disponibles, sus problemas y la justificación de las soluciones adoptadas en dicha Ley fueron ampliamente expuestas en la presentación del proyecto de ley ante las Cortes (28).

Esa preocupación por el ámbito provincial determina la puesta en marcha de un sistema de administración periférica basado en la creación de las Delegaciones territoriales de la Diputación General de Aragón en las provincias de Huesca y Teruel, por Decreto 16/1984, de 1 de marzo (29).

No obstante, el tema comarcal seguía estando presente ante el futuro diseño de la nueva organización territorial aragonesa. En el interesante «Informe de la Diputación General a las Cortes de Aragón sobre los problemas que plantea la organización y funcionamiento de la Administración de la Comunidad Autónoma y propuesta de directrices de actuación» (30), presentado en 1985, se razonaba sobre el tema con estas palabras:

«...el establecimiento de órganos comarcales dependientes de todos o algunos de los distintos Departamentos de la Diputación General de Aragón, es cuestión bien distinta de la posible constitución de las Comarcas como entidades locales propias de Aragón. En este último caso se trataría de crear unas nuevas personas jurídico-públicas de ámbito co-

(28) El discurso pronunciado por el Consejero de Presidencia Sr. CUARTERO MORENO, se reproduce íntegramente, antes del texto de la ley 8/1985, en el n.º 5 de la colección «Textos legales» de la DGA, 1985.

(29) M. GIMÉNEZ ABAD, «La Diputación General de Aragón (El gobierno y la Administración)» en el libro «La Comunidad Autónoma de Aragón (Instituciones políticas y administrativas)», Ibercaja, Zaragoza, 1990.

(30) Publicado con ese título por la DGA, Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales, 1985.

marcal, con naturaleza representativa, aunque tal representación debería tener lógicamente carácter indirecto. La creación de nuevas entidades locales con carácter general dentro del territorio de Aragón planteará ante todo el problema de cuáles hayan de ser las funciones que se les atribuyan». «La cuestión es que, siendo el paquete de competencias públicas escasamente variable (aunque la intervención pública en la vida social aumente progresivamente), la creación de las comarcas como entidades locales sólo tendría sentido si se les atribuye precisamente aquel núcleo de competencias básicas de las Diputaciones Provinciales que es precisamente el que justifica su existencia como entes locales en la nueva organización estatal. Las comarcas, desde este punto de vista, pueden ser incompatibles, de hecho, con la pervivencia de las Diputaciones provinciales (u otros entes locales representativos de la provincia) constitucionalmente garantizada. No se puede crear una compleja y abigarrada estructura de entes locales con sus respectivas burocracias (Diputaciones, comarcas y ayuntamientos) para administrar a una población que no llega al millón y medio de habitantes. Parece que la creación de comarcas como entidades locales sólo debería abordarse si con carácter previo se realizase un estudio en profundidad que analice sus funciones, su posible estructura política y administrativa, su dimensión territorial óptima (a veces difícilmente coincidentes con las comarcas tradicionales aragonesas) y sobre todo la compatibilidad fáctica de su existencia con el ente local provincial».

La cita, aunque larga, merece la pena porque expresa con claridad cómo se veía desde el Gobierno regional en 1985 la cuestión comarcal, tanto desde el punto de vista de su trascendencia organizativa como de su incidencia política en el poder provincial.

En relación con dicho Informe, las Cortes de Aragón aprobaron diversas resoluciones en su sesión plenaria de 9 de mayo de 1985, entre las que figuró la siguiente:

«8. La organización de los servicios periféricos responderá necesariamente a los siguientes principios: ... —Introducción prudente de órganos periféricos comarcales, desarrollándose, en primer lugar, una política de acercamiento a este nivel territorial de aquellas áreas administrativas con una especial vocación comarcal (sanidad, servicios sociales, agricultura, urbanismo...) fundamentalmente en sus aspectos no burocráticos, con el objetivo de conseguir una progresiva recepción por el cuerpo social de la idea comarcal».

En la práctica, la actuación autónoma de los diferentes Departamentos sectoriales en atención a sus necesidades específicas y la insuficiente fuerza coordinadora de los Departamentos horizontales ha dado lugar a la sucesiva implantación de ámbitos territoriales administrativos sectoriales específicos en cada Departamento sin coincidencia de delimitaciones ni de capitalidad.

Por otra parte, la ausencia de una suficiente y expresa territorialización del gasto en los Presupuestos anuales de la Comunidad Autónoma impide conocer con detalle su distribución comarcal y, por consiguiente, su repercusión sobre cada zona del territorio aragonés.

B) Las Mancomunidades de municipios

La estructura municipal minifundista dificulta una eficaz y eficiente gestión de las competencias y servicios locales. Esa realidad aconsejó apoyar las asociaciones intermunicipales como una fórmula poco traumática de reforma paulatina de la estructura local y fue el punto de partida de la Ley 6/1987, de 15 de abril, sobre Mancomunidades de municipios (31). Su Exposición de motivos reflejaba claramente su intencionalidad y el posible papel de las Mancomunidades como camino hacia la organización comarcal:

«Las Mancomunidades de municipios, por basarse en la voluntaria asociación de sus miembros, son fórmula organizativa que puede dar cauce adecuado a la realización de esas obras y servicios, al tiempo que puede contribuir, mediante el ejercicio de la solidaridad y de la acción común, a configurar ámbitos territoriales supramunicipales más idóneos para la gestión de las competencias municipales y que supongan la base para una alternativa futura a la actual organización territorial. Por todo ello, las mancomunidades trascienden el círculo de intereses de sus propios miembros al afectar de algún modo al diseño general de la organización del territorio y de la Administración local, al constituir una nueva entidad local. De ahí la importancia que este fenómeno asociativo tiene para la Comunidad Autónoma».

Esta voluntad legislativa inicial, actuando sobre un problema real de incapacidad de muchos municipios aragoneses para la prestación aislada de ciertos servicios, y una política continuada de fomento de esta vía asociativa ha dado sus frutos. En junio de 1994 hay sesenta y siete Mancomunidades constituidas, que agrupan a un total de 462 municipios; cuatro más están en trámite de constitución (32). Su posible con-

(31) Un amplio comentario sobre las Mancomunidades como entes prestadores de servicios e instrumento de superación de las estructuras municipales y sus relaciones con la comarcalización y otros tipos de Entidades locales en «Mancomunidades de municipios y autonomía municipal», de R. SALANOVA ALCALDE, 2.ª edición, DGA, 1993.

(32) La composición y fines de las diversas Mancomunidades de municipios aragoneses se detallan y comentan en «Mancomunidades de municipios de Aragón 1993», de V. RODRÍGUEZ CATTIVIELA, DGA, 1993. Los datos globales citados se desglosan así: en Huesca, 22 mancomunidades, con 187 municipios (de un total de 202); en Teruel, 18, con 133 (de 236); en Zaragoza, 27, con 142 (de 291).

solidación como germen de una futura organización comarcal se contempla mediante su calificación como «de interés comarcal». El Decreto 64/1989, de 30 de mayo, por el que se regulan medidas de fomento de Mancomunidades intermunicipales, dispone al respecto:

«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». Dicha calificación, que exigirá en todo caso la presentación de un programa de actuación por parte de la Mancomunidad, llevará consigo una especial prioridad en la asignación de subvenciones y ayudas, el favorecimiento de la formalización de convenios de actuación global con la Diputación General de Aragón en los ámbitos de competencias concurrentes y la posibilidad de solicitar la delegación del ejercicio de actividades de competencia de la Comunidad Autónoma, en los términos previstos en la legislación de régimen local».

En aplicación de esta norma han sido declaradas hasta el momento siete Mancomunidades de interés comarcal: La Litera, Altas Cinco Villas y Alto Gállego, en septiembre de 1990; Ribagorza Oriental, Sobrarbe y Somontano de Barbastro, en noviembre de 1992, y la de la Comarca de Tarazona, en julio de 1993.

La experiencia de funcionamiento de estas Mancomunidades permite constatar que, cuando alcanzan un determinado grado de desarrollo, su definitiva consolidación y el mantenimiento de sus expectativas tropiezan con varios problemas derivados de la misma voluntariedad, variedad y flexibilidad de su carácter asociativo: la inadecuación de su ámbito territorial al exigido por una eficiente gestión de los servicios (33); el posible abandono de la asociación de un municipio de peso decisivo en la misma, por discrepancias o enfrentamientos partidistas; la excesiva dependencia en su financiación de transferencias externas condicionadas y finalistas, que dificulta la programación anticipada de actuaciones y provoca gastos financieros adicionales.

C) La Ley 1/1992, de 17 de febrero, de medidas para la ordenación integral del Somontano del Moncayo.

Constituye el primer intento de acometer una programación y gestión de ámbito comarcal con respaldo legal. Se refiere a un conjunto de

(33) En Francia, donde hay más de 17.000 «syndicats de communes», esta preocupación ha determinado la fijación de unos esquemas departamentales de cooperación intermunicipal, que adapten la espontaneidad y variedad de las organizaciones supramunicipales a las exigencias de una mejor organización global del territorio (Ley de 6 de febrero de 1992, art. 66, y disposiciones de desarrollo).

22 municipios de una zona caracterizada por la pérdida demográfica, elevado envejecimiento, actividad agraria y dependencia económica de las transferencias, si bien con recursos naturales y culturales muy valiosos. La Ley trata de impulsar su ordenación integral y su desarrollo socioeconómico, fijando instrumentos de programación, órganos de coordinación y gestión y el compromiso de una dotación económica específica por parte de la Comunidad Autónoma de 1.200 millones de pesetas en cuatro años (1992/95) (34).

El enfoque de la actuación atiende a una realidad comarcal (puede discutirse la inclusión de Calcena, Purujosa y Trasobares), pero la gestión no se atribuye a una Entidad local de este carácter. Es la Diputación General de Aragón la que mantiene el poder de decisión, aunque exista una importante participación de los municipios en el Consejo de Coordinación, que tiene a su cargo informar, controlar y evaluar las actuaciones. Bien es cierto que la Ley prevé expresamente que «la ejecución del Programa podrá agilizarse mediante la creación de una mancomunidad dedicada a la gestión de los servicios, para su conservación y explotación y para ejecutar o apoyar las inversiones necesarias» (art. 12), con lo que está presente la idea de un mayor protagonismo local en la gestión, aunque podía haberse ido más allá, dada la existencia desde 1990 de una «Mancomunidad de municipios de la comarca de Tarazona» (declarada de interés comarcal en 1.993). La experiencia del programa de ordenación integral, similar a un plan de actuación comarcal, paralela a la consolidación de la Mancomunidad citada, podría favorecer y servir de base a una futura Entidad comarcal.

D) La Ley 11/1992, de 24 de noviembre, de ordenación del territorio.

Contiene reiteradas referencias a la comarca o ámbitos territoriales comarcales como áreas de desarrollo, de ordenación y de gestión.

Desde un punto de vista jurídico no existe precisión en cuanto a su concepto, pues la comarca o el nivel supramunicipal se citan con diversos significados: unas veces se trata de áreas geográficas, territoriales o funcionales consideradas como elementos de análisis del territorio o como parcelas de su ordenación y gestión (arts. 1.2; 2, a) y f); 3,c); 18.2, 45); otras, ámbitos de un específico instrumento: las Directrices Parciales de ámbito territorial (art. 11.2); también aluden a estructuras supramunicipales de gestión de muy variada naturaleza («consorcios,

(34) J. OLIVÁN DEL CACHO: «La ley de medidas de ordenación integral del Somontano del Moncayo: un experimento legislativo de desarrollo rural», REALA, 257, 1993.

mancomunidades u otros entes creados al efecto», art. 33.3; «órganos o entes de composición y estructura jurídica adecuadas», art. 38.2 «empresas de desarrollo u otros entes de naturaleza pública o privada», art. 45.2; «órganos de gestión coordinada de ámbito supramunicipal constituidos en forma reglamentaria», DA 7.^a).

Lo que resulta claro es que esta Ley no contempla a la comarca como Entidad local a la que pretenda dar un papel protagonista en la gestión de los instrumentos y programas de actuación territorial (35).

E) La resolución de las Cortes de 22 de noviembre de 1991

Las Cortes de Aragón, con motivo del debate de la comunicación presentada por la Diputación General sobre «Propuestas para una política de organización territorial de Aragón», aprobaron en la sesión plenaria de 22 de noviembre de 1991, a propuesta de todos los Grupos Parlamentarios y por unanimidad, una resolución por la que se instaba al Gobierno aragonés para que pusiera en marcha las previsiones del artículo 5 del Estatuto de Autonomía, remitiendo el correspondiente proyecto de ley de comarcalización a las Cortes en el plazo de seis meses. La resolución decía textualmente:

«1. Se insta a la Diputación General de Aragón para que ponga en marcha el desarrollo de las previsiones del artículo 5 del Estatuto de Autonomía de Aragón, que dispone que una ley de las Cortes de Aragón podrá ordenar la constitución y regulación de las comarcas, remitiendo el correspondiente proyecto de ley de comarcalización de Aragón en el plazo de seis meses.

2. La organización comarcal, como nivel intermedio de Administración local, debe hacer posible la pervivencia de los pequeños municipios que carezcan de población y medios para prestar aisladamente sus competencias y ser instancia que haga posible la descentralización de competencias por parte de la provincia y la Comunidad Autónoma.

(35) Pese al poco tiempo transcurrido desde la aprobación de la Ley 11/92, de 24 de noviembre, el Gobierno aragonés ha remitido ya a las Cortes de Aragón un Proyecto de Ley de modificación de la misma. Aprobado en Consejo de Gobierno de 31 de mayo de 1994, afecta sustancialmente a la Ley vigente. El Proyecto en cuestión no atribuye funciones a la comarca como entidad local en la gestión territorial, como muestra la indefinición del nuevo artículo 5.3: «Mediante la norma de rango adecuado y, en su caso, en el marco de las condiciones que indiquen los correspondientes instrumentos de ordenación del territorio, podrán crearse órganos o entidades a las que se atribuya el ejercicio de las distintas competencias autonómicas con trascendencia territorial y a los que, también, las Administraciones locales que lo deseen podrán delegar el ejercicio de sus competencias de la misma naturaleza» (BOCA n.º 128, de 14 de junio de 1994).

3. El proyecto de ley que la regule, como norma marco del proceso de comarcalización, deberá fijar sus principios generales, competencias, órganos de gobierno y financiación. La división comarcal se someterá a consulta municipal. La creación efectiva de cada comarca quedará, en principio, a la iniciativa de los municipios que la formen.»

El consenso de todos los Grupos políticos en torno a esta resolución no había de durar mucho tiempo, como se puso de manifiesto tan pronto se dió cumplimiento a la citada resolución y se presentó en las Cortes el Proyecto de Ley sobre Comarcalización de Aragón.

V. LA LEY 10/1993, DE 4 DE NOVIEMBRE, DE COMARCALIZACIÓN DE ARAGÓN

1. Tramitación y debate en las Cortes de Aragón (36).

El Proyecto de Ley sobre comarcalización de Aragón tuvo entrada en las Cortes de Aragón el 15 de junio de 1992, iniciando su tramitación parlamentaria. Se presentaron al mismo una enmienda a la totalidad de devolución, del Grupo Socialista, y 113 enmiendas parciales.

En el debate de totalidad, celebrado en la sesión plenaria de 19 de noviembre de 1992, el Grupo Socialista fundamentó su oposición al Proyecto de Ley por entender suponía un ataque a la autonomía municipal, el debilitamiento de las Diputaciones provinciales, duplicación de funciones, aumento de la burocracia y del gasto público ordinario. La enmienda de devolución fue rechazada por 28 votos a favor, 36 en contra y ninguna abstención.

Constituida la correspondiente Ponencia, sus trabajos se prolongaron hasta octubre de 1993, un plazo extraordinariamente largo. Dictaminado el informe de la Ponencia por la Comisión Institucional, la Ley fue aprobada por el Pleno de las Cortes en sesión de 4 de noviembre

(36) El seguimiento del trámite parlamentario de la Ley puede efectuarse a través de la consulta de los siguientes Boletines Oficiales de las Cortes y Diarios de Sesiones: Proyecto de ley, BOCA 38, de 29 de junio de 1992; Enmiendas, BOCA 52, de 18 de noviembre de 1992; Debate de totalidad, DSCA 37, de 19 de noviembre de 1992; Informe de la Ponencia, BOCA 87, de 14 de octubre de 1993; Dictamen de la Comisión Institucional, BOCA 89, de 2 de noviembre de 1993; Debate y votación en Pleno, DSCA 71, de 4 de noviembre de 1993.

El Proyecto de Ley puede consultarse en la sección Documentos del número 1 de la RARAP (1992), en el que también se publica la «Crónica de las Jornadas sobre la comarca» (celebradas en Zaragoza en noviembre de 1992) de J. OLIVÁN DEL CACHO (págs. 413 a 421).

de 1993. Desde su presentación habían transcurrido dieciséis meses y había tenido lugar un hecho político importante: el cambio de Gobierno autonómico provocado por una moción de censura.

Las variaciones de mayor calado político introducidas en el trámite parlamentario en relación con el Proyecto de Ley presentado en su día se refieren a los siguientes temas: mayores garantías de la autonomía municipal frente a las actuaciones de la Diputación General de Aragón (condiciones al ejercicio de la iniciativa comarcal, art. 6, 1,c); aprobación de la delimitación comarcal por Ley de Cortes (DA 2.^a); mayor duración de los plazos de tramitación (información pública de 2 a 4 meses, art. 7; consulta municipal, cinco meses para convocarla y tres meses para contestar, frente a tres y dos respectivamente en el proyecto, DA 2.^a); menor implicación de las Diputaciones Provinciales (desaparece su participación en el fomento de las comarcas y la prioridad comarcal en los Planes de Obras y Servicios, art. 36.1); elección del Consejo comarcal (con atención exclusivamente a los votos obtenidos por cada formación política, art. 18).

Del resultado de las votaciones del articulado de la Ley en la sesión plenaria de su aprobación podría deducirse una importante aproximación de posiciones y un amplio acuerdo político (37). No obstante, las intervenciones de los portavoces de los distintos Grupos parlamentarios en el debate y en la explicación de voto pusieron de relieve matizaciones expresivas que pueden ser de interés para completar el escenario político en que se aprueba la Ley sobre comarcalización.

El Sr. BIEL RIVERA, del Partido Aragonés, valoró su importancia:

«Ley que considero fundamental para nuestra Comunidad Autónoma, y, desde luego, fundamental para nuestros setecientos veintinueve municipios. Han merecido la pena, sin duda alguna, los diecisiete meses de esfuerzo, y aquí está un proyecto de ley, por primera vez, a pocos años ya del siglo XXI, y perdonen la trascendencia que trato de dar a mis palabras, pero la historia dirá, desde todos los puntos de vista, que éste es un proyecto de ley que puede cambiar muchas cosas en Aragón».

El Sr. GIMENO FUSTER, del Partido Popular, no manifestó tanto entusiasmo, remitiéndose a su compromiso en el gobierno de coalición anterior y reiterando, ante las razones manifestadas por Izquierda Unida, su apoyo a las Diputaciones provinciales:

(37) La exposición de motivos, veintiseis artículos y las Disposiciones adicionales se aprobaron por unanimidad; siete artículos por sesenta y cuatro votos a favor; dos, por sesenta y tres; solamente tuvieron menor respaldo el art. 17 (composición del Consejo comarcal), aprobado con 34 votos a favor y 33 abstenciones, y el art. 32 (fomento de la comarcalización), aprobado con 46 votos a favor, 3 en contra y 17 abstenciones.

«Conocido es de todos y de todas sus señorías cuál es el posicionamiento que tiene el Partido Popular con relación a la creación de nuevas estructuras administrativas que generen nuevo gasto, y que, por lo tanto, vayan a dañar más todavía arcas públicas. Desde el primer momento, el Partido Popular adquirió un compromiso de gobierno, de apoyar una ley marco de comarcalización de Aragón. Creo que lo ha cumplido; y a ese proyecto de ley presentó una serie de enmiendas, bastantes, unas aceptadas y las menos rechazadas.»

«El Partido Popular va a defender a las Diputaciones provinciales, a las instituciones ya creadas y que han realizado un extraordinario servicio. Y cuando los entes o las instituciones locales sean incapaces de resolver los problemas que tienen planteados para la solución y para ver servidos a los ciudadanos, será aquél el momento en el que haya que buscar nuevas administraciones.»

El Sr. BERNAD ROYO, por el Grupo Socialista, justificó la evolución de su postura a lo largo del trámite parlamentario, explicando el pretendido cambio de actitud que le había imputado el portavoz del Grupo Popular:

«Nosotros no nos retiramos de ningún sitio, desde ninguna posición. Podía contestarle que, en cualquier caso, lo que hemos hecho ha sido un repliegue táctico, que es en política perfectamente asumible, y no solamente en política. Pero, en cualquier caso, entendemos, señor Biel, que nosotros, el grupo Socialista, es protagonista en la configuración de esta ley comarcal, que ha mejorado sustanciosamente; pero sobre todo en un aspecto: que la ha democratizado.»

El Sr. MARTÍNEZ VAL, por Convergencia Alternativa de Aragón-Izquierda Unida, manifestó un cierto escepticismo sobre la efectiva aplicación de la ley y justificó la abstención de su Grupo en la votación de algunos artículos por no haberse aceptado enmiendas que pretendían potenciar la comarcalización:

«Pero dicho esto y pasado esto, ya no hay voluntad política de que ese texto se ponga en aplicación, es decir, hay voluntad y muchas ganas de que quede en papel mojado, que cuanto más tiempo pase, mejor; que pase de nosotros este cáliz y este compromiso, y nos estamos llenando la boca aquí de responsabilidades, de consenso, de autonomía municipal y de intentar que esta ley marque un hito histórico, etcétera, etcétera. Es el hito de que quede aparcada.»

«...transmitir a la Cámara la moderada satisfacción para que exista una ley de bases, una ley marco para andar en la futura comarcalización, en la futura descentralización del territorio, en favor de los municipios y en favor de las futuras comarcas. Nos parecía, y nos sigue pareciendo, una ley positiva, y nuestra abstención es, simplemente, manifestar nuestro pequeño descontento por no haber salido como Iz-

quierda Unida pretendía y como me consta que la mayoría de los municipios de Aragón, que necesitan, de verdad, este tipo de organizaciones supramunicipales, de verdad, para solucionar sus problemas y no exclusivamente como instrumentos de intercambio de poder que algunos, en el trámite, hayan podido pretender, y esperemos que no lo utilicen cuando la ley se ponga en marcha.»

Finalmente, la Ley 10/1993, de 4 de noviembre, de comarcalización de Aragón (LComAr en adelante), se publicó en el Boletín Oficial de Aragón n.º 133, de 19 de noviembre de 1993.

2. Características del modelo aragonés de Comarca.

Del conjunto de la Ley puede deducirse un cierto modelo aragonés de comarca, del que destacan como características:

a) Se trata de introducir un nivel territorial que favorezca la reforma y la modernización de la estructura de la Administración local aragonesa, mediante la institucionalización jurídica como Entidades locales de ámbitos territoriales idóneos adaptados a las necesidades actuales de prestación de los servicios públicos y basados al mismo tiempo en tradiciones, cultura, relaciones económicas y de todo tipo.

b) La comarca parte del respeto a los municipios preexistentes y pretende precisamente hacer posible la subsistencia de muchos de ellos en el futuro, dada la riqueza democrática que aportan a la defensa de los intereses de su población y territorio. Supone renunciar a una reforma drástica del mapa municipal aunque no queden excluidas operaciones concretas y limitadas de cirugía en los casos más evidentes de imposibilidad o inviabilidad de funcionamiento.

c) De existencia no necesaria en todo el territorio de la Comunidad Autónoma. El proceso de comarcalización se prevé largo, consolidando inicialmente experiencias existentes (Mancomunidades de interés comarcal), y con el ritmo temporal que marque la iniciativa de los propios municipios interesados. La iniciativa de la propia Diputación General de Aragón podrá contribuir a completar el mapa comarcal, una vez implantada en la mayor parte del territorio autonómico (el setenta por ciento del mismo, art. 6.1.c).

d) La comarca que se diseña es netamente municipalista, tanto en su origen como en su configuración. En su origen porque precisa de la voluntad municipal para ponerse en marcha, con una unión de voluntades especialmente cualificada (dos terceras partes de los municipios que deban integrarla, que representen dos tercios del censo electoral del te-

ritorio correspondiente, art. 6.1.a). La Ley (art. 6.1.c) admite también la iniciativa de creación de una comarca por acuerdo de la Diputación General. Pero se está pensando en momentos de finalización o cierre del proceso de comarcalización, en aquellos casos en que la falta de convencimiento o relación intermunicipal haga útil el estímulo de la Comunidad Autónoma. En Aragón existen zonas de su territorio con menor capacidad de innovación, con menos energías modernizadoras. El castigo sufrido por la pérdida de población mantenida, una evolución económica regresiva y una menor dotación de servicios repercute en la capacidad de gestión pública, en la dinamicidad para organizar un entorno más complejo. De ahí la lógica reserva de una potestad de iniciativa a la Diputación General, bien entendido que las condiciones fijadas para su ejercicio (que el proceso de comarcalización se haya desarrollado en el setenta por ciento del territorio aragonés, art. 6.1.c) y el trámite que obligadamente ha de seguirle disipa cualquier duda razonable que pudiera existir sobre una utilización imprudente o coactiva de esa facultad de iniciativa comarcal.

Municipalista también en su configuración, puesto que la Ley se limita a fijar reglas generales y prevé que cada comarca pueda dotarse de un Estatuto propio, que refleje sus peculiaridades específicas, a través de la Ley que la cree (art. 2) y de su propia potestad de autoorganización, que se le reconoce expresamente (art. 3.2.a) y 16.2). Asimismo, se regula expresamente la posibilidad de que los servicios comarcales puedan ser gestionados por alguno de los municipios miembros, en aras de simplificar la nueva organización (art. 13).

En la delimitación comarcal previa ha de tener también especial importancia la opinión de los municipios, manifestada a través de una consulta municipal (DA 2.ª).

e) Se trata de integrar el asociacionismo municipal con la institución comarcal, al confiar la iniciativa de su creación a las mancomunidades de interés comarcal (art. 6.1b), y prever la inmediata puesta en marcha provisional de una futura comarca a través de una Mancomunidad preexistente (art. 33). La creación de la comarca supondrá la disolución de una mancomunidad cuando coincidan la totalidad de sus fines y su ámbito territorial (art. 14).

f) Su actividad es plurifuncional y sus competencias propias abarcan muy amplios sectores de actuación (art. 8). En conjunto, su actividad incluye el apoyo al pequeño municipio (arts. 1.3, 9 y 11), la prestación de servicios supramunicipales (arts. 1.2. y 8), la gestión de los programas territoriales (art. 10) y delegaciones y transferencias de competencias autonómicas y provinciales (arts. 9 y 12). Entre sus objetivos figura, en suma, contribuir a diseñar un nuevo mapa administrativo más

cercano al ciudadano y que sirva de base a una prestación más eficiente de los servicios públicos.

g) Todo ello permite una amplia variedad de comarcas en cuanto a su territorio, población, competencias y organización, lo que es lógico y congruente con la propia variedad del territorio aragonés en demografía, bases económicas, cultura y posibilidades de desarrollo. Esa variedad debe permitir el reconocimiento de comarcas desfavorecidas que constituyan verdaderas demarcaciones de solidaridad regional, al merecer un esfuerzo adicional de la provincia y la Comunidad Autónoma para lograr una adecuada equiparación de las condiciones mínimas de calidad de vida. En contraste, existirá también un espacio comarcal de características metropolitanas en el entorno de Zaragoza, cualquiera que sea la fórmula jurídica que finalmente se elija para su organización (DA 3.^a).

h) La comarca mantendrá una relación intensa y permanente con los municipios miembros, no solo a través de su participación en sus órganos de gobierno (art.17) sino también mediante la realización de consultas en determinados asuntos (art. 24) y procedimientos de participación ciudadana directa (art. 25).

3. Aspectos principales de su regulación legal:

A) Su carácter de norma marco.

La Ley se define como norma marco de la organización comarcal aragonesa (art. 2). Norma que podrá ser completada tanto por la Ley de creación de cada comarca como por su Reglamento orgánico en atención a sus peculiaridades propias.

Establece un marco legal de la organización comarcal en desarrollo del artículo 5.º del Estatuto de Autonomía. Recordemos que dicho precepto habilita a una ley de las Cortes para «ordenar la constitución y regulación de las comarcas»; se refiere, pues, no tanto a la creación de comarcas concretas como a una regulación general de la entidad local comarcal y de sus caracteres como Entidad local, en el marco de la legislación básica estatal. Fijada esa configuración general, la creación de cada comarca podría haber prescindido de posteriores intervenciones legislativas de las Cortes de Aragón, aunque no sea ésta la opción escogida finalmente.

Este y no otro es el sentido de la denominación «norma marco», puesto que la Ley 10/93 es una ley ordinaria; no existen en el catálogo

de las leyes autonómicas posibles leyes-marco en sentido propio (38), con valor normativo que pueda condicionar otras leyes; de modo que también la Ley 10/93 será susceptible de modificación por otra ley autonómica posterior.

Ahora bien, resulta razonable que en determinadas materias y especialmente, como sucede en este caso, cuando se inicia un proceso de larga duración temporal, se subraye que la Ley tiene voluntad de enmarcarlo, de fijar unas reglas generales de juego, necesarias para que el mosaico que se vaya configurando responda a unos criterios mínimos de homogeneidad territorial, competencial y organizativa.

En suma, se trata de una ley modificable por otra posterior, pero que exterioriza una especial voluntad de perdurar para ser capaz de ordenar el proceso que inicia. De ahí la especial importancia de que en torno de ella se mantenga indefinidamente un elevado nivel de consenso político que evite la puesta en cuestión de sus previsiones —amplias y generales— como arma política habitual. Cualquier propuesta de reforma de la estructura territorial requiere esa estabilidad para hacer viable su desarrollo a lo largo del tiempo.

B) La comarca, entidad local territorial.

La comarca es una entidad local integrada por municipios limítrofes vinculados por características e intereses comunes (art. 1). Cada municipio solo podrá pertenecer a una comarca y su territorio deberá coincidir con espacios geográficos en que se estructuren las relaciones básicas de la actividad económica y cuya población esté vinculada por características sociales, historia y tradición comunes que definan bases peculiares de convivencia. (art. 4) Se reconoce, por tanto, el carácter de Entidad local de la comarca, con personalidad jurídica propia y capacidad y autonomía para el cumplimiento de sus fines (art. 3.1).

La Ley define a la comarca como entidad local territorial (art. 3.1). No es aquí momento de profundizar en el debate científico sobre la trascendencia actual de la distinción entre Entidades locales territoriales y no territoriales (39). Lo que importa destacar es que en la entidad co-

(38) A las Leyes marco se refiere el art. 150.1 de la Constitución: «Las Cortes Generales, en materias de competencia estatal, podrán atribuir a todas o alguna de las Comunidades Autónomas la facultad de dictar, para sí mismas, normas legislativas en el marco de los principios, bases y directrices fijados por una ley estatal».

(39) Recientemente, M.^a Concepción BARRERO RODRÍGUEZ analiza el estado de la cuestión en «Algunas reflexiones en torno a la naturaleza jurídica de las entidades supramunicipales» (en «Administración instrumental», Tomo I, pags. 238 a 274, Inst. García Oviedo y Ed. Civitas, 1994).

marcal aragonesa se integra un conjunto de población territorialmente delimitado, como un grupo social estable y completo, vinculado por características sociales, historia y tradición comunes (art. 4.1) y con unos intereses peculiares; que la comarca aragonesa tiene competencias propias, determinadas por su ley de creación (art. 8), y es destinataria y protagonista de decisiones amplias, de fines diversos, de servicios generales, no una simple asociación sectorial limitada a la gestión de un fin o servicio concreto; entidad abierta, por tanto, a su consolidación como gestora y representante de intereses amplios de la población que se asienta sobre su territorio; entre sus potestades, figura la expropiatoria (art. 2.h); sus órganos de gobierno tienen una genuina base representativa, fundada en los votos emitidos por el electorado de la comarca en la elecciones municipales (art. 18). Todas ellas son características que apoyan la naturaleza territorial de la comarca aragonesa.

C) Potestades:

La Ley 10/93 asigna a la comarca una amplia relación de potestades, necesarias para cumplir sus funciones como Administración pública que es. El artículo 3.º le reconoce:

- a) las potestades reglamentaria y de autoorganización.
- b) las potestades financiera y tributaria, circunscrita ésta exclusivamente al establecimiento de tasas por prestación de servicios o realización de actividades, imposición de contribuciones especiales y fijación de precios públicos.
- c) la potestad de programación y planificación.
- d) la presunción de legitimidad y la ejecutividad de sus actos.
- e) las potestades de ejecución forzosa y sancionadora.
- f) la potestad de revisión de oficio de sus actos y acuerdos.
- g) la inembargabilidad de sus bienes y derechos en los términos previstos en las leyes; las prelacións, preferencias y demás prerrogativas reconocidas a la Hacienda pública en relación con sus créditos, sin perjuicio de las que correspondan a las Haciendas del Estado y de la Comunidad Autónoma.
- h) las potestades expropiatoria y de investigación, deslinde y recuperación de oficio de sus bienes.

Se trata de la totalidad del catálogo de potestades y privilegios previstos en el art. 4 LBRL para las entidades locales territoriales básicas, con una matización relativa a su potestad tributaria, obligada por aplicación de la Ley de Haciendas locales, cuyo artículo 136 veda a las comarcas la exigencia de impuestos y recargos.

Se recoge la potestad expropiatoria, lo que ratifica el carácter territorial que se postula legalmente para el ente local comarcal (40).

D) La delimitación comarcal.

a) Antecedentes:

La delimitación comarcal es un tema importante y potencialmente conflictivo en cuanto despierta un lógico interés de los municipios, especialmente de aquellos que se consideran cabecera de una determinada zona y que, por tanto, han de entender trascendental para ellos el reconocimiento formal de esta condición en el momento de establecer un mapa comarcal.

La Ley ha renunciado a incluir ese mapa. Se ha evitado así introducir en el debate general de la institución comarcal las discusiones inevitables sobre casos concretos fronterizos o polémicos, que hubieran podido entorpecer y dilatar su trámite parlamentario y provocar agravios innecesarios en ese momento.

Hasta ahora no ha existido en Aragón un mapa comarcal oficial. Las demarcaciones supramunicipales que han tenido históricamente vigencia han sido manifestaciones de una voluntad de mera organización periférica. En su determinación no ha intervenido la voluntad de la población interesada, al efectuarse por decisiones del poder central, tratando de mejorar las condiciones del ejercicio de sus funciones a través del establecimiento de una red de agentes o autoridades sobre el territorio.

No es menos cierto que existen bases de convivencia con características geográficas, relaciones económicas y vínculos culturales que definen ámbitos supramunicipales con una fuerte personalidad propia. Basta pensar en comarcas como Sobrarbe, Monegros o el Bajo Cinca, dentro de la provincia de Huesca; o en las peculiaridades y la distancia del Bajo Aragón en relación con la capitalidad provincial de Teruel.

Con anterioridad a la división provincial de 1833, tienen carácter supramunicipal demarcaciones como los merinados y bañíos, las sobrecullidas, las veredas y los corregimientos o partidos. Caracteres propios

(40) La Ley 6/87, de 15 de abril, de mancomunidades de municipios, no les reconoce esta potestad, señalando que «la potestad expropiatoria para la ejecución de obras y servicios corresponderá al municipio donde se hallen situados los bienes de necesaria ocupación, que ejercerá dicha potestad en beneficio y a petición de la Mancomunidad». (art. 2.2).

revisten las Comunidades, estructuradas a su vez en sesmas, en algunas zonas del territorio (Albarracín, Calatayud, Daroca, Teruel). Todas estas divisiones administrativas territoriales se estudiaron por Antonio UBIETO ARTETA en su obra «Divisiones administrativas» (Anubar Ediciones, Zaragoza, 1983).

Tras la división provincial, es de especial trascendencia la creación de los partidos judiciales por Decreto de 21 de Abril de 1834, que experimentan diversos reajustes a lo largo del tiempo hasta la reciente Ley 38/88, de 28 de diciembre, de demarcación y planta judicial. Por otra parte, algunos Departamentos ministeriales organizaron su propia estructura periférica en ámbitos adaptados a sus competencias sectoriales. Carlos ROYO VILLANOVA pasó revista a estas demarcaciones en su obra «Aragón, espacio económico y división comarcal» (CAI, Zaragoza, 1978).

Una vez puesta en marcha la Comunidad Autónoma, la Diputación General de Aragón ha venido estableciendo también diversas delimitaciones supramunicipales o comarcales para la organización de los servicios de sus distintos Departamentos, desde una óptica sectorial: el mapa sanitario establece zonas de salud; el mapa de acción social sirve de orientación a los servicios sociales de base; en agricultura, Extensión agraria tiene sus áreas a efectos de agencias comarcales, que no coinciden con los ámbitos territoriales de Ordenación rural; para los servicios veterinarios se fijan zonas específicas; Deportes ha establecido sus propios servicios comarcales. La delimitación comarcal con vocación globalizadora ha sido la utilizada a efectos estadísticos y de estudios por los Departamentos de Economía y Ordenación del Territorio, consistente en la división de Aragón en veinticinco «espacios programa» o «bases espaciales de referencia» (41). Todas estas divisiones comarcales o supramunicipales han sido fijadas por la propia Diputación General de Aragón —con diversos grados de audiencia a los interesados— para el ejercicio de sus competencias.

Recientemente el profesor BIELZA DE ORY ha recogido los antecedentes de divisiones comarcales y un estudio crítico de las mismas en el libro «Bases y propuestas para la comarcalización de Aragón» (DGA, Zaragoza, 1992), incluyendo una propuesta con treinta comarcas deducidas de las relaciones de influencia y la conciencia de tutela.

Las Mancomunidades de municipios constituyen el antecedente in-

(41) La delimitación de esos espacios-programa y la relación de municipios que comprende cada uno puede encontrarse en «Aragón en cifras», DGA y CAI, 1984, o en los Anexos de la publicación que la DGA dedica cada año a los Presupuestos de la Comunidad Autónoma.

mediato de una cierta comarcalización administrativa decidida por los propios interesados. Tras la Ley aragonesa 6/87, de 15 de abril, de Mancomunidades de municipios, ha habido un notable incremento del número de municipios que se han asociado voluntariamente para gestionar competencias y servicios muy variados, hasta constituir 67 mancomunidades que agrupan 462 municipios. Su ámbito territorial, sus fines y su capacidad de gestión es muy diversa, como consecuencia de la propia voluntariedad que preside su creación. En aplicación de la posibilidad de ser reconocidas como de interés comarcal, prevista en el Decreto 64/89, de 30 de mayo (art. 6), han sido declaradas como tales las Mancomunidades de La Litera, Alto Gállego, Altas Cinco Villas, Ribagorza Oriental, Sobrarbe, Somontano de Barbastro y la comarca de Tarazona. En este proceso de creación y consolidación de mancomunidades se observa un mayor arragio e institucionalización de entidades con caracteres comarcales en la provincia de Huesca, en la que se han mancomunado ya 187 de sus 202 municipios, con delimitaciones bien adaptadas a la lógica del territorio.

b) Las cabeceras:

La delimitación comarcal deberá partir de la existencia de unos determinados municipios que son cabeceras o capitalidades de hecho de su respectiva área de influencia. La consolidación de su papel director y de centro accesible de prestación de servicios ha de ser fundamental para el funcionamiento de la comarca y del conjunto del territorio aragonés, que precisa fortalecer esa red urbana, esa «armadura urbana», que lo vertebré y concentre determinados equipamientos y esfuerzos al servicio del conjunto comarcal.

De hecho, la comarcalización del territorio aragonés podría haberse abordado con un simple plan de inversiones y transferencias consensuado con las cabeceras de comarca, tras elegir entre una mayor o menor dispersión de esfuerzos (42). Esa fórmula, más sencilla de llevar a la práctica que la creación de entidades comarcales, supondría una menor participación democrática, al prescindir de los demás municipios comarcianos en el gobierno de asuntos de su interés, y cargar sobre el munici-

(42) En Aragón pueden distinguirse cabeceras de mayor rango o subregionales (Huesca, Jaca y Barbastro; Teruel y Alcañiz; Zaragoza, Calatayud y Ejea), a las que siguen un número más discutible de cabeceras y subcabeceras comarcales, en función de su población y de las funciones que prestan a su zona de influencia. El tema se trata ampliamente por V. BIELZA DE ORY en la citada «Bases...» y en «Población, sistema de asentamientos y comarcalización», ponencia del Congreso de Ordenación del Territorio celebrado en Zaragoza en 1991.

pio cabecera aportaciones a inversiones y gastos de mantenimiento y funcionamiento de servicios destinados al conjunto de la población comarcal.

En el plano jurídico, la reciente STC 385/1993, de 23 de diciembre, ha destacado la importancia de la capitalidad como un aspecto esencial en la configuración de un ente público territorial (43):

«Sin una sede para las instituciones o los servicios no parece racionalmente concebible ninguno y en tal sentido resulta elemento necesario en la acepción más exacta de la palabra.» «Denominación y capitalidad, elementos muy unidos son dos aspectos esenciales en la configuración de un ente público territorial cualquiera en más de un sentido. Sin una sede con nombre propio no parece concebible tampoco ninguno. Una y otro, por tanto, son elementos necesarios y pueden considerarse básicos sin esfuerzo alguno». (F.J. 4)

c) El espacio metropolitano de Zaragoza:

Especiales dificultades plantea la inserción en esa delimitación comarcal de la zona de influencia de la ciudad de Zaragoza. La capital regional, con un extenso término municipal (1.059 km²), concentra ya más de la mitad de la población aragonesa, tiene un peso decisivo en la creación de riqueza y empleo y una situación geográfica estratégica. Hay una amplia zona del territorio limítrofe cuyo desarrollo viene inducido por su proximidad y en la que Zaragoza ejerce una evidente influencia y mantiene vinculaciones continuas por razones residenciales, laborales y de servicios (44).

La organización de ese espacio metropolitano no es sencilla. Existe coincidencia en la necesidad de mejorar la coordinación del planeamiento, de la gestión y de la disciplina urbanística, así como de una programación y gestión conjunta de ciertos servicios, pero no está definido el modelo a adoptar. La creación de un área metropolitana como entidad local plantea recelos y dudas. A ello contribuyen el escaso éxito de

(43) Puede haber algún caso en que la elección de la capitalidad entre dos municipios próximos plantee un problema muy delicado. Aunque no parecen deseables las capitalidades compartidas por razones organizativas, puede resultar obligada políticamente esa solución. En Cataluña, la ley 3/90, de 8 de enero, dispone que «la capitalidad de la comarca del Vallès occidental es compartida por los municipios de Sabadell y de Terrassa. Mediante convenio, el Consejo comarcal podrá utilizar los servicios y los medios propios de ambos municipios capitales de comarca para prestar sus servicios.»

(44) Datos sobre el tema pueden encontrarse en «Estudio análisis de las relaciones socioeconómicas territoriales de los municipios de la ribera del Ebro», realizado por ECAS para el Departamento de Ordenación del Territorio de la DGA.

otras experiencias metropolitanas y la desconfianza ante sus repercusiones en la autonomía de los municipios y en la correlación política de fuerzas a nivel municipal, provincial y regional (45).

La LComAr se refiere al asunto en su Disposición adicional 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 co-

(45) Las Cortes de Aragón aprobaron por unanimidad en sesión de 22 de noviembre de 1991 la resolución siguiente: «1. Las Cortes de Aragón entienden que el establecimiento de una nueva organización territorial en Aragón debe atender a la importancia del fenómeno producido por las interrelaciones específicas de la ciudad de Zaragoza y los municipios de su entorno más inmediato, debiendo tener su reconocimiento en una norma legal. 2. Previamente a la remisión del correspondiente proyecto de ley, las Cortes de Aragón consideran necesario un amplio consenso de los municipios afectados y Diputación Provincial de Zaragoza, para lo cual la Diputación General de Aragón establecerá los mecanismos necesarios y dará cuenta de ello a aquéllas. 3. Asimismo, se dará cuenta a las Cortes de Aragón de los estudios e informes realizados por la Diputación General de Aragón en relación a los siguientes aspectos: ámbito territorial, organización, competencias y financiación. 4. El proyecto de ley de creación del área metropolitana de Zaragoza será remitido a las Cortes de Aragón en un plazo de un año y, en todo caso, con posterioridad al que regule el proceso de comarcalización». El citado plazo no se ha cumplido, ni existen expectativas de presentación de dicho proyecto de ley en la presente legislatura. El Pleno de las Cortes de Aragón, en sesión de 5 de mayo de 1994, aprobó la proposición no de ley n.º 24/94, por la que «se insta a la Diputación General de Aragón a que, antes del inicio del próximo período de sesiones (15 de septiembre), remita a la Cámara, para su debate, una comunicación que contenga el criterio de la Diputación General sobre la creación del área metropolitana de Zaragoza» (BOCA 125, de 25 de mayo de 1994). Para avanzar en la solución de los problemas planteados, la DGA ha venido parcelando el espacio metropolitano de Zaragoza en torno a los cuatro ejes que conforman las carreteras que confluyen en el núcleo central, suscribiendo convenios con los municipios de cada uno de ellos en relación con proyectos concretos (abastecimientos, depuraciones, gestión de residuos, comunicaciones, gestión urbanística, etc.). Diversos expedientes urbanísticos (cementerio privado en Villanueva de Gallego, ampliación de la zona industrial en La Muela) vienen planteando la necesidad de contar con unas directrices o normas de conjunto que regulen coordinadamente actuaciones de interés supramunicipal en el entorno de Zaragoza.

Es de interés y actualidad, en cuanto revela la postura oficiosa del Ayuntamiento de Zaragoza sobre el tema ante la revisión del Plan General de Ordenación Urbana en trámite, la publicación «Zaragoza mira al futuro. Documento de criterios, objetivos y soluciones generales», Ayuntamiento de Zaragoza, 1993. En su apartado «El marco territorial. El espacio metropolitano» se concluye que «todo ello hace que la dialéctica ciudad-territorio tenga que resolverse por la vía de la concertación y el compromiso de las Administraciones entre sí y con los distintos agentes y no por la aplicación jerárquica de modelos urbanístico-espaciales a escala territorial» (pág. 70). Por otra parte, el Ayuntamiento de Zaragoza ha promovido posteriormente la elaboración de un Plan Estratégico de Zaragoza, en el que se incluye la consideración de sus relaciones con su zona de influencia más próxima.

rrponder a la misma las competencias atribuidas a la comarca respecto de su propio ámbito territorial»

Se trata de una redacción abierta a cualquier posibilidad futura («en el caso de que se cree...», «podrán corresponder...»), que no juzga una alternativa concreta y que se limita a dejar constancia de la especialidad del espacio metropolitano de Zaragoza.

d) La aprobación del mapa comarcal.

Que la Ley no incluya un mapa comarcal concreto no supone que no sea una tarea necesaria e inmediata para hacer posible su aplicación. La propia creación de las comarcas viene condicionada por la existencia de una delimitación previa a la que referir los quorums exigidos para la iniciativa de su constitución y para oponerse a la misma. El artículo 6 LComAr señala que «la iniciativa de creación de una comarca podrá adoptarse: a) por todos o algunos de los municipios *que hayan de integrarse...* Deberá ser promovida la iniciativa, al menos por un número de municipios no inferior a las dos terceras partes de *los que deban constituir la comarca...*». Comprobar la existencia de estos requisitos exige una delimitación a la que referirlos. Solo una mancomunidad de interés comarcal podría anticiparse al mapa general, pues su calificación como tal supone el reconocimiento de su ámbito territorial y, en este caso, el quorum de participación en la iniciativa viene expresamente referido al número de sus miembros (art. 6.1.b).

También el rechazo de la iniciativa formulada, previsto para el caso de oposición de «las dos quintas partes de los municipios que *deberían agruparse* en la comarca» (art. 6.6) exige su referencia a un marco territorial predefinido.

La Disposición adicional segunda de la Ley regula la delimitación comarcal y fija plazo para ello. La tramitación prevista incluye las siguientes fases:

a') elaboración por la Diputación General de Aragón de una propuesta de delimitación comarcal y su capitalidad (46).

b') convocatoria por Decreto de la Diputación General de Aragón

(46) Avanzada la tramitación parlamentaria, el Consejo de Gobierno de la DGA por acuerdo de 9 de marzo de 1993 encomendó la elaboración de una propuesta motivada y actualizada de delimitación comarcal, que fue presentada por la Dirección General de Administración local en abril de 1993, contemplando un total de 33 comarcas, como consecuencia de la división en dos de algunos espacios-programa y otros ajustes.

de una consulta (47) sobre dicha propuesta para conocer la posición de los municipios, mancomunidades y provincias. Esa consulta debiera haberse convocado en el plazo de cinco meses desde la aprobación de la Ley.

La Disposición adicional primera de la Ley ordena también a la Diputación General de Aragón que simultáneamente (en el plazo de seis meses) adapte a un mismo mapa comarcal la base geográfica de sus servicios periféricos. Se trata de racionalizar territorialmente los ámbitos de prestación de los servicios y preparar la transferencia a los nuevos entes locales comarcales de aquellas competencias que deben corresponderles.

c') en el plazo de tres meses desde la publicación del Decreto de convocatoria de la consulta en el Boletín oficial de Aragón, los órganos plenarios de gobierno de los municipios, mancomunidades y provincias (48) adoptarán acuerdo, en que expresen su posición sobre la delimitación propuesta y sus posibles alternativas, remitiendo certificación del mismo al Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales.

Esta consulta tiene gran interés, al ofrecer una información indispensable que contrastar con la propuesta inicial y permitir comprobar la opinión de los municipios y evaluar las cuestiones políticas que habrán de plantearse.

En el caso de aquellas entidades locales que no adopten acuerdo, se considerará no presentan objeciones a la demilitación comarcal propuesta (DA 2.^a, último párrafo).

d') A la vista del resultado de la consulta la Diputación General

(47) La consulta municipal fue objeto de una enmienda de supresión (n.º 109) del Grupo Parlamentario Socialista, por considerarla innecesaria, que no prosperó.

En Cataluña, el Decreto 216/1987, de 19 de mayo, convocó la consulta municipal para el establecimiento de la división comarcal (DOGC 864, de 15 de julio de 1987). En el plazo de dos meses, los Ayuntamientos debían adoptar acuerdo en el que se pronunciasen expresamente sobre la siguiente pregunta: «¿Da el Ayuntamiento conformidad a la integración de su municipio en la comarca que le asigna el anexo de la Ley 6/87, de 4 de abril?». El resultado detallado se expone en «La consulta municipal», Generalidad de Cataluña, Dirección General de Administración local, 1987.

Por Decreto 282/87, de 27 de agosto, (modificado por el Decreto 62/92, de 2 de marzo), la Generalidad creó la Comisión de Delimitación Territorial, órgano de estudio, consulta y propuesta, compuesto por ocho representantes de la Generalidad, ocho de las Entidades locales, tres de la Universidad y uno del Instituto de Estudios Catalanes. Entre sus competencias figura dictaminar la división comarcal y sus modificaciones.

(48) El párrafo segundo de la DA 2.^a no hace referencia a las Diputaciones provinciales, pero han de entenderse incluídas por aplicación lógica de la mención que se efectúa a las provincias en el párrafo anterior de dicha DA.

de Aragón propondrá a las Cortes de Aragón un proyecto de ley de delimitación comarcal. Su aprobación por Ley, tras una amplia participación, dará mayor respaldo y autoridad a la demarcación comarcal (49).

Aunque no se prevé expresamente es obvio que esa delimitación comarcal inicialmente aprobada podrá ser posteriormente objeto de modificaciones y rectificaciones a través de otras futuras Leyes, en el caso de que nuevas circunstancias o la adopción de distintos criterios lo hicieran aconsejable. Ninguna delimitación puede considerarse inamovible, aunque sea deseable una voluntad decidida de estabilidad y permanencia (50).

E) Creación de las comarcas.

El procedimiento de creación de cada comarca concreta resulta complejo y largo, pudiendo distinguirse las fases siguientes:

a) iniciativa:

Puede ejercitarse por los municipios y por las mancomunidades de interés comarcal. En el primer caso, la iniciativa deberá ser promovida por todos los municipios que hayan de integrar la comarca o, al menos, por un número de municipios no inferior a las dos terceras partes de aquéllos y que representen dos tercios del censo electoral del territorio correspondiente. Cuando la iniciativa se ejercite por una Mancomunidad de interés comarcal, el acuerdo correspondiente de su órgano plenario de gobierno deberá ser adoptado con el voto favorable de los dos tercios del número legal de sus miembros. El art. 6.1.b) de la Ley exige, además, «que representen, al menos, a las dos terceras partes del censo electoral». Este requisito complementario parece debe interpretarse entendiendo que los miembros del órgano plenario representan al censo electoral correspondiente a su municipio de origen; en ambos casos,

(49) La aprobación por Ley de la delimitación comarcal fue incluida a iniciativa de una enmienda del Grupo Parlamentario del Partido Aragonés (n.º 110).

(50) En Cataluña, las leyes 5/88, de 28 de marzo, y 3/90, de 2 de enero, han modificado la división comarcal establecida inicialmente, tras la consulta municipal, por la Ley 22/87, de 16 de diciembre. En Castilla-León, la Ley 191, de 14 de marzo, contempla la posibilidad de incorporación posterior de algún municipio limítrofe a la Comarca de El Bierzo, a su solicitud, por acuerdo del Pleno del Consejo Comarcal, una vez transcurridos los cuatro primeros años de funcionamiento (art. 1).

este requisito equivale a la posibilidad de veto por parte del municipio cabecera en determinadas zonas del territorio aragonés.

La iniciativa comarcal podrá ser también ejercida por acuerdo de la Diputación General, siempre y cuando el proceso de comarcalización se haya desarrollado en, al menos, el setenta por ciento del territorio aragonés (art. 6.1.c). Se trata de una iniciativa cuyo ejercicio queda pospuesto hasta el momento en que se trate de cerrar el mapa comarcal, con el fin de homogeneizar definitivamente el mapa administrativo autonómico.

La iniciativa, en todos los casos, deberá basarse e ir acompañada de un estudio documentado en que se justifique la creación de la comarca y, en especial, los siguientes extremos: denominación, municipios que comprende, capitalidad, relación de funciones y servicios que haya de desempeñar, órganos de gobierno y su composición, medios económicos; vínculos que configuren la comarca; eficacia administrativa y presupuesto estimativo de la puesta en marcha y coste ordinario de funcionamiento.

b) tramitación:

Formalizada la iniciativa, por el Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales se dará audiencia a todos los municipios y mancomunidades comprendidos en la comarca proyectada (art. 6, 3 y 4), debiendo adoptar acuerdo sobre dicha iniciativa en plazo de tres meses. En otro caso, se entenderá que no presentan objeciones (art. 6.5).

No podrá crearse la comarca si a ello se oponen expresamente las dos quintas partes de los municipios que debieran agruparse en ella, siempre que representen la mitad del censo electoral del territorio correspondiente (51).

Por aplicación de la legislación básica estatal (art. 42.2 LBRL), «cuando la comarca deba agrupar a municipios de más de una provincia, será necesario el *informe favorable* de las Diputaciones Provinciales a cuyo ámbito territorial pertenezcan tales municipios». Supone reconocer un derecho de veto a las Diputaciones provinciales frente a los proyectos de comarcas interprovinciales, limitando la autonomía municipal. En la LComAr la oposición de las Diputaciones Provinciales a las comarcas interprovinciales deberá haberse manifestado en el trámite de la delimitación comarcal, para que pueda tenerse en cuenta por las Cortes

(51) Se reitera la norma de carácter básico del art. 42.2 LBRL.

de Aragón al aprobar la Ley correspondiente. Una vez aprobada esa demarcación las Diputaciones Provinciales debieran sentirse vinculadas, renunciando a una posible oposición en el trámite de creación de la comarca concreta, respetando la voluntad de la ley regional y de los municipios interesados.

c) resolución:

Corresponde a la Diputación General de Aragón un primer pronunciamiento sobre la procedencia y viabilidad de la comarca (art. 7.1).

Si la decisión es favorable, deberá redactar el correspondiente anteproyecto de ley, que será sometido a información pública por plazo de cuatro meses, a la que podrán concurrir, además de los municipios, mancomunidades y provincias afectadas, cuantas entidades y personas lo deseen. A la vista del resultado de la información pública, la Diputación General aprobará el proyecto de ley de establecimiento y regulación de la comarca, que contendrá su Estatuto propio, y lo remitirá a las Cortes de Aragón para su trámite parlamentario (art. 7, 2 y 3). En éste podrán todavía introducirse modificaciones a través de enmiendas y prolongarse su duración en las sucesivas fases de estudio en ponencia y comisión. De haberse alcanzado acuerdo político total en los trámites previos, el proyecto de ley podría tramitarse en lectura única (52), agilizándose esta fase final.

Si, por el contrario, la Diputación General considerara inviable la creación de la comarca, lo comunicará a los promotores de la iniciativa y remitirá a las Cortes de Aragón comunicación del acuerdo y de todos sus antecedentes.

F) Las competencias comarcales.

Las competencias de la comarca resultan de sus objetivos: apoyo al pequeño municipio, gestión de intereses supramunicipales, efectiva des-

(52) Arts. 154 y 155 del Reglamento de las Cortes de Aragón, aprobado por el Pleno en sesión de 19 de noviembre de 1992.

centralización. Su creación deberá incidir forzosamente en los ámbitos competenciales de municipios, provincias y Comunidad autónoma (53).

La configuración final del conjunto de competencias efectivamente desempeñadas por cada comarca aragonesa será el resultado de la suma de distintos títulos competenciales sobre materias diversas. También en este importante aspecto queda abierta la variedad entre comarcas, atendiendo a su potencialidad y a sus intereses propios, que deberán ser tenidos en cuenta en la ley de su creación y en los distintos momentos posteriores de asunción de nuevas competencias por otros títulos posibles. La habilitación —propias, delegadas, encomendadas— en virtud de la que se ejerzan no es indiferente, puesto que configuran un nivel de autonomía distinto (54).

a) Competencias propias:

Debieran ser el núcleo caracterizador de la entidad comarcal, puesto que la índole de las materias sobre las que recaen definen sus intereses propios y el ámbito en que se le reconoce habilitación legal para adoptar decisiones por sí misma. Las competencias propias, como señalan SOSA WAGNER y DE MIGUEL GARCÍA, «van a ser ejercidas en régimen de autonomía, es decir, por su propia cuenta, bajo su responsabilidad y sin intromisiones por parte de otras administraciones» (55). La atribución legal a la comarca de competencias con el carácter de propias supone una redistribución competencial en relación con la situación anterior: la comarca pasa a ser la titular de las atribuciones que comporte y responsable de las acciones u omisiones en ese ámbito de actuación propio.

«1. La comarca ejercerá las competencias que le sean atribuidas por la ley de su creación y, entre otras, las siguientes:

a) ordenación del territorio y urbanismo.

(53) Como han reconocido las STC de 28 de julio de 1981 y 214/1989, de 21 de Diciembre, ya citadas. El ámbito competencial idóneo para el nivel comarcal ha sido estudiado por R. MARTÍN MATEO en «La comarca como ámbito de prestación de servicios», en «La comarca como ente territorial», Generalidad de Cataluña, 1984, y en «La comarca y prestaciones de servicios públicos», en «La comarca y la Administración territorial», CEMCI, Granada, 1986; por J. RODRÍGUEZ ARANA y J.J. RAPOSO ARCEO en «Notas sobre la funcionalidad de la comarca», RAAP, 3, 1993, pags. 340 a 343, y F. LLISSET BORRELL en «La determinación de las competencias de las comarcas en Cataluña», en RAP, 100-102, 1983, págs. 2.045 a 2.058.

(54) J. MIR I BAGO: «El sistema español de competencias locales», M. Pons, 1991.

(55) En «Las competencias de las Corporaciones locales», IEAL, 1985, pág. 39.

- b) protección del medio ambiente.
- c) acción social.
- d) cultura.
- e) deportes.
- f) promoción del turismo.
- g) artesanía.
- h) ferias y mercados comarcales.
- i) protección de los consumidores y usuarios.
- j) protección civil y prevención y extinción de incendios.
- k) transportes.
- l) patrimonio histórico-artístico.
- ll) servicios de recogida y tratamiento de residuos sólidos.
- m) aquéllas otras que con posterioridad a la presente Ley o a las de su creación pudieran ser ejercidas en el futuro por las comarcas.

2. Igualmente, la comarca podrá ejercer la iniciativa pública para la realización de actividades económicas de interés comarcal». (art. 8)

Por tanto, la Ley remite a la ley de creación de la comarca, que podrá atribuirle competencias específicas en atención a sus peculiaridades, y asegura, por otra parte, su capacidad de actuación en una amplia relación de materias. Se trata de sectores de actividad y de prestación de servicios públicos cuyo carácter supramunicipal viene poniendo de relieve la realidad cotidiana, bien por precisar de un número mínimo de usuarios para justificarlos y hacer viable su financiación o la obtención de economías de escala, bien por exigir un ámbito territorial que excede de un término municipal determinado. En muchos de esos temas las mancomunidades de municipios han desarrollado ya una amplia experiencia.

Pero la Ley no concreta las facultades y atribuciones que se asignan a la comarca en cada materia. Se limita a enumerar los ámbitos de la actividad pública en que se le deben reconocer competencias, dispone que deben tenerlas en esas materias, pero no especifica más. La fórmula utilizada es distinta a la que figuraba en el proyecto de Ley, que remitía la atribución de competencias en todos estos campos (56) a las respectivas leyes reguladoras de los diferentes sectores de la acción pública. En la práctica, la coherencia global de la distribución de funciones públicas entre los distintos niveles de Administración dentro del ámbito regional obligará a esa regulación por sectores para concretar las com-

(56) Con relación al Proyecto inicial, la Ley aprobada incluye dos nuevos apartados concretos en la enumeración competencial: l) patrimonio histórico artístico, y ll) servicios de recogida y tratamiento de residuos sólidos. Con ello queda subrayada esa voluntad política, puesto que ambas actividades pudieran haberse entendido incluídas, sin citarlas expresamente, en los apartados d) cultura, y b) protección del medio ambiente.

petencias propias de las comarcas en cada uno de ellos. Queda abierta, por tanto, la incógnita de hasta donde llegarán efectivamente esas competencias, superando las tendencias centralizadoras de la Comunidad Autónoma. La mera enumeración de competencias del artículo octavo citado, por su falta de precisión, supone por sí sola una débil garantía frente a la legislación sectorial (57).

Junto a las actividades de prestación de servicios, una verdadera descentralización en algunas de las materias relacionadas habrá de suponer la atribución a la comarca de poderes jurídicos: en ordenación del territorio y urbanismo, la aprobación de instrumentos de planificación de su ámbito, las autorizaciones en suelo no urbanizable; en medio ambiente, los informes en materia de actividades clasificadas; en otros diversos sectores, la decisión sobre las autorizaciones administrativas exigibles.

- b) cooperación y apoyo al pequeño municipio.

También se considera competencia típica de la comarca la cooperación y asistencia a los municipios, que puede alcanzar diversas manifestaciones y tener su base en el convenio, la delegación o la sustitución cuando el municipio renuncie a su gestión. Por una parte, la Ley dispone que «cada comarca podrá crear un servicio de cooperación y asistencia dirigido a prestar asesoramiento a los municipios que lo soliciten en materia jurídico-administrativa, económica y financiera y de obras y servicios» (art 11.1). El artículo se inicia prudentemente con el inciso «sin perjuicio de las competencias que en este ámbito correspondan a las provincias», con lo que se expresa el respeto a una típica competencia provincial. Ahora bien, ello no tiene por qué ser obstáculo a la libre organización de ese servicio por la comarca: el asesoramiento que pueda ofrecer la provincia es un servicio que no obliga a su aceptación por los municipios, quienes, siendo titulares de la competencia material so-

(57) El reconocimiento de competencias a la comarca en esa lista de materias no plantea especiales problemas respecto de las Diputaciones Provinciales, puesto que la legislación sectorial no les ha venido reconociendo atribuciones, salvo en relación con la promoción del deporte y con la sustitución en la gestión de residuos. Puede verse al respecto J. MIR I BAGÓ: «Las competencias locales en la legislación sectorial», en «Informe sobre el Gobierno local», dir. por T. FONT I LLOVET, MAP 1992, pág. 379.

La titularidad comarcal de competencias en esas materias no tiene por qué impedir facultades de ordenación, programación y homologación de la Comunidad Autónoma cuando sea conveniente (Planes Directores de residuos, de abastecimiento de aguas, de depuración; Planes territoriales de Protección civil, etc.), que siempre deberán respetar un ámbito de actuación suficiente para permitir elaborar políticas propias a la comarca.

bre la que el asesoramiento recae, pueden organizarse como prefieran para un mejor ejercicio de aquella competencia; y nadie puede objetar a que ese asesoramiento supramunicipal se busque y organice al nivel más cercano, que es el comarcal (58).

Esa asistencia puede también revestir la modalidad de prestación de las funciones públicas necesarias, las de Secretaría-Intervención, a aquellos municipios que sean dispensados de la obligación de sostener dicho puesto de trabajo (art. 11.3). La atribución a la comarca de esta competencia encuentra apoyo en la legislación estatal referida a los funcionarios locales con habilitación de carácter nacional: la Ley 10/93, de 21 de abril, añade un nuevo apartado al art. 26 LBRL, admitiendo la actuación de los entes comarcales en la garantía del desempeño de esas funciones públicas en el marco de la legislación autonómica correspondiente, que, a nuestros efectos, es la que comentamos. Para esos supuestos la Ley aragonesa avanza en el diseño de la forma de prestación de esas funciones, en una línea de modernización y utilización de los actuales medios de comunicación y técnicas de gestión, para evitar la dispersión de esfuerzos y la continua movilidad a que obligan hasta ahora al funcionario responsable las agrupaciones de varios municipios para sostener el puesto de secretario-interventor. Se estipula que «la sede administrativa estable del puesto de trabajo radicará en las oficinas comarcales correspondientes, sin perjuicio de que se asegure la comunicación entre dichas oficinas y el municipio exento por medios telefónicos y otros sistemas de telecomunicación, así como la asistencia del personal habilitado necesario a las sesiones municipales y a aquellos otros actos en que así sea preciso por su importancia o la especial necesidad de asesoramiento jurídico y técnico» (59).

Otro supuesto de suplencia y apoyo al pequeño municipio se da en los casos de dispensa de la obligación de prestar los servicios mínimos obligatorios. El art. 25 LBRL, tras enumerar los servicios de obligada prestación por los municipios a sus vecinos (derecho exigible por éstos en virtud del art. 18.1.g)), prevé la posibilidad de que la Comunidad Autónoma dispense de esa obligación. El caso es un tanto curioso,

(58) El Dictamen del Consejo de Estado n.º 44.711, de 27 de octubre de 1982, defendía con razonamientos de este tipo la posibilidad de que una Mancomunidad organizara para asesorar a los municipios miembros un gabinete técnico en materia urbanística, servicios de asistencia jurídico-administrativa y la recaudación de contribuciones, prescindiendo de los servicios que tenía organizados la Diputación Foral de Alava, que no se consideraban de uso obligado y vinculante.

(59) Como antecedente de esa fórmula, el Decreto 120/92, de 7 de julio, que reguló la concesión de ayudas a mancomunidades y municipios que constituyan agrupaciones para sostenimiento de personal con sede administrativa común (BOA 82, de 17 de julio de 1992).

puesto que la LBRL no dice qué ocurre después, y si la población sigue viviendo allí y necesitando esos servicios, la mera dispensa formal de aquella obligación legal no soluciona el problema. La dispensa, que en buena lógica debiera plantear incluso la utilidad de la subsistencia de ese municipio como tal, debe llevar consigo que otra institución se haga cargo de la prestación efectiva de esos servicios mínimos. Esa es la posibilidad a la que expresamente alude el art. 11.2 LComAr: la comarca como entidad supramunicipal más próxima resulta la más adecuada para asumir esos servicios ante la renuncia municipal; su prestación deberá llevar consigo las aportaciones económicas procedentes para su financiación.

c) competencias transferidas o delegadas:

Se regulan en el mismo artículo (9.º), aunque se trate de títulos competenciales de distinta trascendencia jurídica. Mientras que la transferencia afecta a la propia titularidad de la competencia, la delegación se refiere solamente al ejercicio efectivo de una competencia cuya titularidad mantiene la entidad delegante, lo que diferencia sustancialmente la autonomía de actuación del que recibe la competencia en uno u otro caso.

La transferencia de la titularidad de una competencia debe quedar reservada a una disposición legal y, por lo tanto, esta previsión habrá que entenderla referida a un momento posterior a la ley de creación de la comarca correspondiente, si se aborda un proceso de ampliación de las competencias que inicialmente le han sido reconocidas como propias.

La delegación a la comarca del ejercicio de competencias por parte de la Comunidad Autónoma, de la provincia o de los propios municipios, se dará cuando favorezca la mejor prestación de determinados servicios o actividades (60). Su regulación general se encuentra en los art. 27 y 37 LBRL, que contienen las normas básicas sobre delegaciones a los municipios y a las provincias y vienen a coincidir con lo previsto en el art. 9.4 LComAr: «exigirá, en todo caso, el traspaso de los me-

(60) La delegación intersubjetiva ha sido estudiada, entre otros, por L. MORELL OCAÑA en «La delegación entre entes en el Derecho público español», IEAL, 1985, y en referencia más específica al caso que nos ocupa por C. CALLEJA DE PABLO en «Delegación de competencias en favor de los entes locales y técnicas de control del ejercicio de las competencias delegadas», en «Comunidades Autónomas y Gobiernos locales», Diputación de Barcelona, colec. Prat de la Riba, 1987.

dios precisos para su ejercicio y la aceptación expresa por el Consejo comarcal».

La Administración delegante podrá dirigir y controlar el ejercicio de los servicios, emanar instrucciones y recabar información; en caso de incumplimiento, podrá ser revocada la delegación. La LComAr no exige una ley para formalizar esa delegación sino simplemente el acuerdo entre ambas Administraciones.

El artículo 45.3 del Estatuto de Autonomía de Aragón impone una ley aprobada por mayoría absoluta para delegar en las Diputaciones y en los Ayuntamientos facultades correspondientes a materias de su competencia. Resulta excesivo ese requisito reforzado para efectuar una delegación competencial, cuando es revocable y su conveniencia vendrá avalada por la obligada conformidad de los intervinientes, pero ahí está el precepto estatutario. La ausencia de alusión específica a la comarca en dicho artículo y que la LComAr admita expresamente que la delegación no se efectúe por ley (art. 9.4: «excepto cuando venga determinada por ley») permite considerar abierta una amplia posibilidad de delegación de competencias a favor de la comarca siempre que exista acuerdo entre las Administraciones interesadas (61).

(61) El artículo 45 del Estatuto de 1982 se incluye en el capítulo «Relaciones de la Comunidad Autónoma con las Diputaciones Provinciales», por lo que la referencia a los Ayuntamientos no es adecuada sistemáticamente. Su redacción fue ampliamente discutida y la exigencia de ley aprobada por mayoría absoluta refleja la desconfianza de las formaciones políticas entonces más «provincialistas» (que no coinciden con los posicionamientos actuales) hacia la posible imposición de «delegaciones forzosas» a las Diputaciones Provinciales. La alusión a los Ayuntamientos fue incorporada después, aunque quede fuera de contexto.

Lo curioso es que la propuesta de reforma del Estatuto aprobada en 30 de junio de 1994 —ahora como art. 44—, aunque mejora la formulación técnica del precepto, mantiene ese requisito especial: «art. 44.3. La Comunidad Autónoma podrá transferir o delegar en las Corporaciones locales, mediante ley aprobada por mayoría absoluta, facultades correspondientes a materias de su competencia. Esta ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios, así como la forma de dirección y control que se reserve la Comunidad». Aquí la referencia general a las Corporaciones locales incluiría también a las comarcas y vendría a suponer, en interpretación estricta, que cada norma de delegación incluida en una ley sectorial precisaría mayoría absoluta, lo que es contrario a la simplificación y flexibilización de las relaciones administrativas y fórmulas de gestión. La perplejidad acerca de la conservación y significado de esa norma aumenta cuando en el «Proyecto de Ley reguladora de la organización y funcionamiento de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón» (BOCA 97, de 15 de diciembre de 1993), contemporáneo de la reforma del Estatuto, se propone: «74. Delegación de competencias en las Entidades locales. 1. Conforme a lo indicado en la legislación básica de régimen local, la Administración de la Comunidad Autónoma podrá delegar en las Entidades locales el ejercicio de competencias en materias que afecten a sus intereses propios, siempre que con ello se mejore la eficacia de la gestión pública y se alcance una mayor participación ciudadana. 2. La delegación de competencias podrá contenerse en un convenio con las Entida-

La posible delegación de competencias provinciales se refiere a la gestión del Plan Provincial de obras y servicios y a la asistencia y cooperación a los municipios (art. 9.2). La lógica del ejercicio de estas funciones a nivel comarcal no oculta que supone un vaciamiento de las funciones esenciales que justifican la pervivencia de la provincia, lo que vuelve a sacar a la luz una cierta incompatibilidad práctica entre ambos niveles de administración.

En cuanto a los municipios, queda abierta la delegación de competencias en materias de interés comarcal y cuando razones de economía y eficacia lo aconsejen. En concreto, se alude a las facultades de gestión, liquidación, inspección y recaudación tributarias (art. 9.3) (62).

d) encomienda de gestión.

La comarca podrá también realizar funciones ejecutivas correspondientes a competencias de la Administración de la Comunidad Autónoma, mediante la encomienda de la gestión ordinaria de determinados servicios (63). El acuerdo se adoptará por la Diputación General, previa aceptación del Consejo Comarcal interesado.

Se trata de una posibilidad que puede evitar la creación de delegaciones o servicios periféricos autonómicos, aprovechando y fortaleciendo el ámbito de actuación de la comarca.

e) conversión de servicios mancomunados en comarcales.

Para evitar duplicidades innecesarias la LComAr regula la conversión de servicios mancomunados en comarcales (art. 14). La atribución a la comarca de competencias que vinieran gestionándose por manco-

des locales correspondientes en el que se delimite su alcance, contenido, condiciones, duración y control que se reserve la Administración autónoma». Lo que es más acorde con los arts. 27 y 37 LBRL, que regulan la delegación a las Entidades locales, norma a la que se remite en esta materia el art. 9 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre.

(62) Delegación autorizada por la LHL, art. 7.

(63) La encomienda de gestión se regula por la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de RJAPyPAC, cuyo art. 15 precisa que «no supone cesión de titularidad de la competencia ni de los elementos sustantivos de su ejercicio, siendo responsabilidad del órgano o Entidad encomendada dictar cuantos actos o resoluciones de carácter jurídico den soporte o en los que se integre la concreta actividad material objeto de encomienda» (2), así como que «cuando se realice entre órganos y entidades de distintas Administraciones se formalizará mediante firma del correspondiente Convenio entre ellas...» (4).

munidades de ámbito territorial coincidente dará lugar a la transferencia de su gestión al ente comarcal.

Cuando se atribuyan a la comarca competencias en relación con la totalidad de los fines de una Mancomunidad, sea único o plural, y coincida su ámbito territorial, se producirá la extinción de la Mancomunidad por pérdida de su fin, practicándose las operaciones de liquidación que lleva consigo la disolución de este tipo de entidades. Al darse la subrogación en las competencias ejercidas no tendrá lugar la división del patrimonio social, que se traspasará a la comarca (64).

G) La organización comarcal.

a) Esquema general.

Siguiendo pautas similares a la Ley básica de régimen local, la LComAr distingue entre una organización básica, diseñada por la propia Ley con carácter obligatorio, y una organización complementaria y voluntaria, cuya configuración se deja a la potestad de autoorganización de la comarca a través de la aprobación de su propio Reglamento orgánico.

Son órganos básicos y obligatorios el Presidente, los Vicepresidentes y el Consejo Comarcal (art. 16.1.a). Se impone también la existencia de una Comisión especial de cuentas, constituida por miembros de todos los grupos políticos presentes en el Consejo comarcal.

El Reglamento orgánico comarcal, aprobado por mayoría absoluta del Consejo, podrá regular los órganos complementarios que considere necesarios y la estructura administrativa del ente comarcal (art. 16.2). Podrá existir una Comisión de Gobierno —cuando así lo prevea el Estatuto comarcal o el Reglamento orgánico—, integrada por el Presidente y los Vicepresidentes. Sus funciones serán asistir al Presidente y aquellas otras que determine el Reglamento orgánico o le sean delegadas por el Consejo o el Presidente. El Reglamento orgánico podrá regular igualmente la constitución y funcionamiento de Comisiones informativas y Grupos políticos.

La LComAr no hace referencia a la figura del gerente, introducida en la legislación comarcal catalana pretendiendo poner especial énfasis en la importancia de una administración gerencial. En la Ley catalana 6/1987 el gerente es un funcionario eventual o de confianza, nombrado

(64) R. SALANOVA ALCALDE: «Mancomunidades...» citada, pág. 153 a 155.

y separado por el propio Consejo (art. 15.3.b), con amplias funciones que intentan conseguir una difícil síntesis de actividad de dirección, administrativa y de gestión empresarial. Planteada como importante innovación legal, su peso real en la práctica depende en cada caso de la propia personalidad del gerente y de su relación con la mayoría política comarcal. Su inclusión en la Ley aragonesa fue preconizada por CAAIU por entender que en el mundo rural aragonés no existen condiciones para exigir a los alcaldes y concejales la dedicación profesional que la gestión supramunicipal exige (65).

b) El Consejo comarcal.

Integrado por el Presidente y los Consejeros, le corresponde el gobierno y la administración comarcal (art. 17). Su número de miembros se fija en relación con la población residente en la comarca: 19 miembros hasta 10.000 habitantes; 25, de 10.001 a 25.000; 35, de 25.001 a 50.000; 39, de más de 50.001 habitantes.

La legislación básica estatal impide plantearse la posibilidad de su elección directa por la población comarcal. Al disponer que sus órganos de gobierno «serán representativos de los *Ayuntamientos* que agrupen» (art. 42.3 LBRL) hay que entender que los miembros del Consejo comarcal deberán ser elegidos por concejales y entre concejales de los municipios integrados en la comarca. La referencia legal a *Ayuntamientos* y concejales debe ser matizada entendiéndose incluye también a los Alcaldes de los municipios que funcionan en régimen de Concejo abierto (111 actualmente en Aragón), para evitar privarles de representación. Lo que la legislación estatal no impone es que en el Consejo comarcal estén representados todos los municipios integrantes de la comarca, lo que lo acercaría al órgano de gobierno de una Mancomunidad, aunque parezca deseable tengan presencia directa en el Consejo la mayor parte de ellos. No obstante, la LComAr no establece límite a la procedencia de miembros del Consejo de un mismo municipio (66).

La elección del Consejo comarcal parte del conjunto de los votos obtenidos en las elecciones municipales por cada partido, coalición, fe-

(65) La defensa de la correspondiente enmienda (n.º 65) fue mantenida hasta el Pleno de aprobación de la Ley.

(66) En el Proyecto de Ley se incluía esta limitación, no recogida en la Ley aprobada, en su artículo 17.6: «Ningún partido, coalición, federación o agrupación podrá designar a más de un tercio de los miembros que le correspondan en el Consejo comarcal entre concejales que sean del mismo municipio, salvo los casos en que ello impida ocupar todos los puestos que le correspondan».

deración o agrupación de electores. Para participar en la distribución de puestos en el Consejo se les exige haber obtenido al menos un concejal y un tres por ciento de los votos de la comarca. Ordenados por orden decreciente de votos obtenidos (67), la Junta Electoral distribuye los puestos a cubrir en el Consejo entre las distintas formaciones políticas aplicando la ley D'Hondt (art. 18.3).

El artículo 18 LComAr omite cualquier referencia a que los miembros del Consejo comarcal se eligen entre concejales de los municipios integrantes de la comarca; lo debe dar por supuesto. Tampoco regula el final del proceso de elección de los miembros del Consejo comarcal, una vez atribuidos los puestos a cada partido, coalición, federación o agrupación de electores. Sin que se nos alcance la causa, en el dictamen de la Comisión Institucional se suprimieron los apartados 5, 6, 7 y 8 del artículo 17 del proyecto de ley, que regulaban la última fase de la elección de los Consejeros comarcales, su proclamación y su sustitución en caso de muerte, incapacidad o incompatibilidad. Por tanto, hay un vacío legal que deberá ser llenado aplicando por analogía las disposiciones relativas a la elección de los Diputados Provinciales (art. 206 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del régimen electoral general).

La duración del mandato de los miembros del Consejo comarcal coincide con la de la Corporaciones municipales a quienes representan. La pérdida anticipada de la condición de Concejal determinará también la pérdida de la condición de miembro del Consejo comarcal (art. 22).

c) Presidente y Vicepresidentes.

El Presidente es elegido por el Consejo comarcal, de entre sus miembros, en la sesión constitutiva. En primera votación precisa obtener mayoría absoluta; mayoría simple en la segunda. En caso de empate, se procederá a una tercera votación, y si en la misma se produce nuevamente empate, será elegido el candidato de la lista con más consejeros. Si las listas tienen el mismo número de consejeros, será elegido el candidato de la lista con número mayor de concejales en la comarca (art. 20).

(67) Art. 18.2: «... en los municipios de menos de 250 habitantes, el número de votos a tener en cuenta por cada candidatura se obtendrá dividiendo la suma de los votos obtenidos por cada uno de sus componentes entre el número de candidatos que formaban la lista correspondiente hasta un máximo de cuatro. Se corregirán por defecto las fracciones resultantes».

Su destitución podrá efectuarse mediante moción de censura constructiva.

Los Vicepresidentes serán nombrados y cesados libremente por el Presidente entre los Consejeros comarcales.

d) Atribuciones y régimen de funcionamiento.

La Ley se remite en bloque a lo previsto en la legislación de régimen local para el Pleno del Ayuntamiento y el Alcalde. Los Vicepresidentes sustituirán por su orden al Presidente en caso de vacante, ausencia o enfermedad y ejercerán aquellas atribuciones que el Presidente expresamente les delegue.

Esta remisión supone, como ocurre en el municipio, una tendencia al presidencialismo comarcal, sin perjuicio de las matizaciones que suponga en cada caso la especial composición política del Consejo. En comparación con el modelo catalán, el refuerzo de la figura del Presidente en el gobierno de la comarca resulta tanto del reconocimiento a su favor de la amplia lista de atribuciones del Alcalde y de su cláusula residual (en Cataluña se reserva al Consejo (art. 15.2.q) Ley 6/87), como de la inexistencia legal de un gerente nombrado y cesado por el Consejo.

H) La Hacienda comarcal.

El anuncio de un nuevo nivel de Administración local puede provocar una justificada preocupación por el incremento de gasto público que comporte (68). Este efecto —que parece considerarse inevitable— depende en realidad de las decisiones políticas y de gestión que se adopten, pero es cierto que la experiencia no anima al optimismo.

La organización comarcal debiera evitar ese peligro. Debiera suponer una mejor asignación de los recursos públicos disponibles, su redistribución entre los diversos niveles de Administración territorial para

(68) Como ejemplo de esa preocupación podemos citar un párrafo del artículo «El PSOE y la comarcalización», del entonces Diputado regional y luego Consejero de Ordenación Territorial, D. Isidoro Esteban, publicado en El Diario de Teruel de 16 de octubre de 1992: «Cada comarca tendría su sede, con sus respectivos funcionarios que habrá que pagar y dotarles de material administrativo. Los presidentes y los consejeros tendrán que percibir un sueldo por su trabajo, alguno de ellos con dedicación exclusiva. Habrá gastos de viajes y de dietas. En definitiva, nos encontraremos ante un enorme incremento del gasto público y una farragosa burocracia que acabará siendo ineficaz».

hacer más eficiente su empleo. Hemos asistido en los últimos años a un continuado incremento presupuestario que ha situado a muchas haciendas locales en difícil situación, pero ese proceso ha quebrado por imposibilidad de financiarlo. La obtención de economías de escala en la prestación de servicios personales, compartir gastos de personal y de mantenimiento y funcionamiento de instalaciones, plantear las nuevas inversiones para servir a la mayor población y territorio posibles son requisitos acuciantes de la gestión local futura y del pequeño municipio. Por eso la creación de la comarca no debe suponer por sí gasto público adicional, solo justificado por la prestación de nuevos servicios necesarios o por razones de solidaridad y equilibrio territorial en zonas desfavorecidas. E incluso, desde el punto de vista de una mayor igualdad en el esfuerzo fiscal, el trabajo en común en el ámbito comarcal puede favorecer la cooperación y la armonización de la fiscalidad de los municipios miembros.

La propia Ley apunta una fórmula tendente a evitar la creación de una nueva burocracia y de instalaciones infrautilizadas: «con la conformidad del municipio interesado y mediante la formalización del correspondiente convenio, la comarca podrá optar por utilizar los servicios propios de aquél, para prestar sus competencias propias, en todo o en parte» (art. 37). También se prevé la encomienda de gestión por la comarca a uno o varios municipios de funciones ejecutivas correspondientes a sus competencias cuando suponga una mejora en su prestación. Se trata de aprovechar la capacidad de gestión de un municipio —la capitalidad o cabecera de la comarca, presumiblemente— para evitar gastos innecesarios.

El diseño de la hacienda comarcal por las Comunidades Autónomas tiene que respetar las limitaciones establecidas en la legislación básica estatal —la Ley 39/1988, de 28 de diciembre—, que permiten muy escaso margen de maniobra: se reconoce a las comarcas la posibilidad de establecer y exigir tasas, contribuciones especiales y precios públicos (art. 133,1 LHL); no podrán exigir ninguno de los impuestos y recargos regulados en la LHL ni percibir participación en los tributos del Estado (art. 136,1 LHL); su régimen financiero no alterará el propio de los Ayuntamientos que las integren (art. 133,2 LHL).

Es una normativa básica que excluye la financiación autónoma de las entidades comarcales y establece barreras que revelan recelos hacia ellas por parte del Estado: la prohibición de establecer recargos en contraste con la posibilidad reconocida a las áreas metropolitanas o la expresa exclusión de participación en sus tributos. Ese tratamiento restrictivo es una garantía para el ciudadano y los municipios miembros al impedir que la comarca pueda aplicar una mayor presión fiscal directa,

evitando tentaciones a órganos electivos de segundo grado sobre los que la presión del electorado es menos efectiva, pero también supone una importante limitación de sus fuentes de financiación.

En consecuencia, los ingresos de la comarca han de basarse fundamentalmente en las tasas, precios públicos y contribuciones especiales que perciba en relación con los servicios que preste y en las transferencias de otras Administraciones, que le son esenciales al no contar con impuestos propios ni participación en ingresos del Estado. Por eso la LComAr, al regular la Hacienda comarcal, dedica especial atención a las transferencias que pueda recibir la comarca de las otras Administraciones aragonesas.

En relación con la Comunidad Autónoma se reconocen a la comarca transferencias corrientes incondicionadas destinadas a la puesta en marcha y funcionamiento de su organización y actividades. La determinación de su cuantía tendrá en cuenta módulos objetivos relacionados con su población, superficie, número de núcleos habitados, nivel de calidad de los servicios, esfuerzo fiscal y otros (art. 27.1). Para comprobar el avance en la comarcalización de inversiones y transferencias de capital condicionadas la Ley obliga a incluir en los Presupuestos de la Comunidad Autónoma un estado territorializado por comarcas que permita una visión conjunta de los programas y actuaciones de los distintos Departamentos (art. 27.2).

Por lo que se refiere a las provincias, se les impone un deber de colaboración económica con las comarcas cuando éstas asuman la ejecución de obras y servicios municipales obligatorios o funciones públicas necesarias. En estos casos la comarca estará descargando a la provincia de obligaciones legales y resulta obligada su cooperación. La posibilidad de transferencias corrientes incondicionadas queda simplemente enunciada (art. 28).

Finalmente, las aportaciones de los municipios a la comarca vienen justificadas por su condición de miembros de la entidad y por ser sus vecinos los destinatarios de sus servicios y actividades en sectores de actuación que, de no existir la comarca, habrían de atender por sí mismos. La determinación de esas aportaciones tendrá en cuenta el número de habitantes y el aprovechamiento efectivo de los servicios comarcales por cada municipio, pudiendo incluirse índices correctores que atiendan a las peculiaridades de cada comarca (art. 29).

Estas previsiones legales, que difícilmente podrían haber sido más concretas, dejan abierta una gran indefinición sobre las haciendas comarcales, cuya dependencia de las transferencias confirman. El potencial económico de los municipios de muchas comarcas aragonesas es muy

escaso y difícilmente alcanza a financiar los servicios mínimos de sus núcleos de población; sumados sus presupuestos alcanzan cantidades globales muy limitadas (69) y no se les puede exigir un esfuerzo adicional importante para financiar la comarca. Precisamente por eso las nuevas actividades acometidas en los últimos años por municipios y mancomunidades han estado condicionadas por las aportaciones de provincias y Comunidad Autónoma: acción social, servicios deportivos, actividades culturales, medio ambiente y gestión de residuos, turismo rural, etc.

La viabilidad económica de la entidad comarcal en gran parte del territorio aragonés va a depender de que exista voluntad autonómica de fomentarla y de una política territorial que consolide ese nivel intermedio como protagonista de servicios y funciones sobre el territorio. Lo que supone apostar por una descentralización notable de competencias acompañada de los recursos económicos correspondientes y concentrar en la comarca la gestión de los recursos destinados a la política de equilibrio territorial. Esa voluntad política depende de la Comunidad Autónoma, pues las competencias e intereses de mayor trascendencia a descentralizar y encomendar a la comarca son de su incumbencia. Su fortalecimiento exigiría tenerla en cuenta de modo significativo en la distribución del Fondo de Participación incondicionado, canalizando a través de la comarca una parte de su dotación.

En el horizonte próximo no se atisban nuevos cauces de financiación de la comarca. El Tribunal Constitucional, en sus sentencias 96/1990, de 24 de mayo, y 331/1993, de 12 de noviembre, ha negado la posibilidad de que las Comunidades Autónomas, al actuar como canal o cauce de distribución de la participación local en los ingresos del Estado, puedan modificar sus criterios de reparto en función de su propia política territorial. En consecuencia, aunque fuera aprobada la reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón en trámite y las participaciones locales aragonesas en los ingresos estatales se percibieran a través de la Comunidad Autónoma, no cabría variar los criterios de distribución e incluir a las comarcas (70).

(69) La limitada capacidad de actuación autónoma de los municipios de diversas comarcas aragonesas se refleja en la escasa cuantía de la suma (incluidas las transferencias a recibir) de todos los presupuestos municipales de cada zona: en 1992 (en millones de pesetas): Maestrazgo, 129; Tierra de Belchite, 426; Albarracín, 455; Mora-Gudar, 475; Calamocha, 490; Prepirineo, 518; Sobrarbe, 738; Daroca-Romanos, 756.

(70) La propuesta de reforma del Estatuto publicada en el BOCA n.º 118, de 21 de abril de 1994, y aprobada en sesión de las Cortes de 30 de junio de 1994, prevé la inclusión en su art. 53 de un apartado tercero que dispone: «Los ingresos de los entes locales consistentes en participaciones en ingresos estatales y en subvenciones incondicionadas se

Una variación importante de ese escenario solo podría venir dada por la modificación de la Ley de Haciendas locales, objeto ya hace tiempo de críticas y propuestas de reforma. En ese sentido, el Parlamento de Cataluña, en resolución aprobada el 6 de mayo de 1993 tras un amplio debate, constataba la inadecuación del marco legal vigente y la necesidad de que la Generalidad dispusiera de un ámbito legislativo propio que le permitiera fijar los criterios legales de distribución de la participación local en los ingresos del Estado y asegurar la participación en ellos y el reconocimiento de recursos tributarios propios a las comarcas (71).

VI. PERSPECTIVAS DE LA COMARCALIZACIÓN. REFLEXIÓN FINAL.

1. La reforma de la estructura de la Administración local requiere, además de soporte legal, una voluntad política decidida y sostenida que impulse el proceso comarcalizador, una profunda convicción descentralizadora, un ambiente de consenso mayoritario y un calendario de actuaciones concretas que permita su implantación gradual sin sobresaltos. Supone modificaciones importantes en la titularidad o ejercicio de competencias de prestación de los servicios públicos y en el reparto del poder local sobre el territorio; por tanto, siempre habrá resistencias que vencer. Ya hemos indicado antes que si solo se pretendiera crear un nuevo nivel de Administración sin contenido propio y sin una reforma simultánea de los otros niveles de Administración, la comarcalización carecería de sentido.

Pasados ocho meses desde la aprobación de la Ley 10/1993 por amplia mayoría parlamentaria ¿cuáles son las perspectivas sobre su aplicación? Veamos algunos datos:

A) el proyecto de ley de comarcalización fue presentado en 1992 por un Gobierno de coalición del Partido Aragonés y del Partido Popu-

percibirán a través de la Comunidad Autónoma, que los distribuirá de acuerdo con los criterios legales establecidos para dichas participaciones».

(71) Dicha Resolución, publicada en el B.O. del Parlamento de Cataluña n.º 113, de 24 de mayo de 1993, fue precedida de un Debate general sobre la acción política y de gobierno en torno al régimen local y la situación política de los Ayuntamientos en Cataluña, que se desarrolló durante los días 5 y 6 de mayo de 1993.

Existen diversas alternativas de financiación de los entes comarcales: los impuestos propios, los recargos sobre impuestos municipales y las aportaciones municipales a sus presupuestos son modelos contrastables en la práctica. Sobre el tema: Nuria BOSCH I ROCA, «Propuestas para la financiación de los entes comarcales mediante el estudio del sistema comparado. Los casos de los Estados Unidos de América y la República Federal de Alemania», en Autonomías, 8, Generalidad de Cataluña.

lar; en la fase final de los trabajos parlamentarios se produjo un hecho político de trascendencia: el triunfo de la moción de censura que llevó al Gobierno de Aragón al Partido Socialista. La posición política favorable a la comarca de Convergencia Alternativa de Aragón-Izquierda Unida, colaborador necesario para la obtención de mayorías en la Cámara, fue determinante de que el proyecto de ley concluyera su tramitación en las Cortes de Aragón y no fuera retirado por el nuevo Gobierno. Aunque la casi totalidad del articulado fue aprobado finalmente por una amplísima mayoría, ese ambiente político no puede desconocerse.

B) los plazos fijados por la Ley al Gobierno autonómico para convocar una consulta municipal sobre la delimitación comarcal (cinco meses) y para unificar sus circunscripciones periféricas (seis meses) no han sido cumplidos (72). Cuanto más se aproximen las elecciones locales más difícil será un debate sosegado y menos garantías de estabilidad tendrá su resultado.

Por otra parte, la Ley ha establecido un procedimiento muy largo y complejo para la creación de una comarca, alargándose todos los plazos previstos en el proyecto inicial. Desde el ejercicio de la iniciativa de creación puede estimarse en año y medio el plazo mínimo necesario para concluir su tramitación.

Por todo ello no es previsible que se promueva alguna iniciativa comarcal antes de la renovación de las Corporaciones locales y de las elecciones autonómicas de 1995. De este modo, la Ley habrá dejado perder las expectativas iniciales que pudo generar y el impulso que su aprobación podía haber supuesto para el proyecto comarcalizador. Las Mancomunidades de interés comarcal que pudieran haber asumido el papel de iniciativas piloto es lógico que no aborden un proyecto de esta envergadura mientras consideren tibia la posición del Gobierno regional al respecto.

C) Después de aprobada la Ley ha habido varias ocasiones para dejar constancia de su existencia y de la voluntad de avanzar en la implantación de la comarca como entidad local. Sin embargo, no resulta claro ese propósito, como pasamos a comentar:

a) en la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Ara-

(72) La interpelación n.º 11/94 presentada por el Grupo Parlamentario del Partido Aragonés en las Cortes de Aragón (BOCA 115, de 18 de abril de 1994), al constatar dichos incumplimientos, formula a la DGA la siguiente cuestión: «¿Qué medidas ha adoptado o va a adoptar la Diputación General de Aragón en relación con el desarrollo de la Ley 10/1993, de 4 de noviembre, de comarcalización de Aragón?». La terminación del período ordinario de sesiones va a permitir demorar la contestación hasta pasado el 15 de septiembre.

gón, aprobada por las Cortes de Aragón en sesión de 30 de junio de 1994, no se incluye la modificación del artículo quinto del Estatuto de 1982. Aunque pueda explicarlo la preocupación por limitar el número de artículos modificados para facilitar la viabilidad de la reforma, no deja de ser un síntoma de que la comarca no se considera todavía elemento importante de la organización territorial de la Comunidad Autónoma. Resultará curioso que, aprobada la Ley de comarcalización por las Cortes, el Estatuto reformado siga previendo que «una Ley de Cortes de Aragón podrá ordenar la constitución y regulación de las comarcas».

b) la regulación de los Programas específicos de actuación comarcal que efectúa el Decreto 37/1994, de 23 de febrero (73), no contempla un especial protagonismo de las Entidades locales ni cita a la comarca como tal. Su ámbito territorial lo fija el Gobierno aragonés, que también aprueba el Programa correspondiente. El Consejo de Coordinación —órgano colegiado de participación, control y evaluación— integra representantes de todos los Departamentos de la Diputación General de Aragón, de la Diputación Provincial, de la Delegación del Gobierno y de las organizaciones empresariales y sociales; se trata, por tanto, de un órgano que asegura una amplia representación de intereses, pero en el que la decisión no corresponde a las entidades locales, no se les transfieren competencias ni se utiliza la existencia de mancomunidades de interés comarcal para delegarles o encomendarles su gestión.

Aun así, se trata de programas que pueden favorecer la creación de una comarca a más largo plazo, si ayudan a consolidar un sentimiento de actuación territorial solidaria, el trabajo común en torno a un plan

(73) El citado Decreto deriva dichos Programas de la Ley 11/92, de ordenación del territorio. Ahora bien, en esa Ley los «Programas específicos de gestión o actuación de ámbito territorial son instrumentos de ejecución de las previsiones contenidas en las Directrices Parciales de Ordenación Territorial...» (art. 12.1) y solo «excepcionalmente, ...podrán ejecutar directamente previsiones contenidas en las Directrices Generales de Ordenación Territorial cuando éstas contengan especificaciones suficientes o cuando concurran razones de interés público debidamente justificadas» (art. 12.3). Sin embargo, se delimitan zonas y se inicia la elaboración y ejecución de los Programas correspondientes sin previa aprobación de Directrices Generales o Parciales. El acuerdo de la Diputación General de 16 de marzo de 1994 delimita siete zonas de actuación (Jacetania-Serrablo, Sobrarbe, Campo de Daroca, Cuencas Mineras, Matarraña, Maestrazgo y Gudar-Javalambre); ordena se promueva la constitución de asociaciones de desarrollo comarcal o entes de naturaleza análoga en cada zona para la ejecución de determinadas acciones incluidas en los programas y autoriza a los Departamentos a ejecutar inversiones previstas en los proyectos de Programas, antes de su aprobación definitiva. En suma, se prescinde de Directrices previas y se margina a las Entidades locales (mancomunidades o comarcas) como gestoras de esos programas, prefiriendo un modelo con participación de otros muy diversos estamentos.

comarcal y la territorialización de las inversiones y transferencias de la Comunidad autónoma.

c) El proyecto de ley de «modificación de la Ley 11/92, de 24 de noviembre, de ordenación del territorio», remitido por el Gobierno aragonés a las Cortes (BOCA 128, de 14 de junio de 1994) y que supone importantes variaciones en la Ley vigente, evita igualmente referirse a la comarca como entidad local. En los arts. 5.3. y 40 se refiere a la creación de órganos de participación o «entidades a las que se atribuya el ejercicio de las distintas competencias autonómicas con trascendencia territorial y a los que, también, las Administraciones locales que lo deseen podrán delegar el ejercicio de sus competencias de la misma naturaleza», lo que, una vez más, revela la tendencia a prescindir de las entidades locales como gestoras genuinas de los programas de actuación territorial, pese a que se trata de una competencia típica de la comarca (art. 10.1 LComAr).

d) Tampoco se cita a la comarca en el Proyecto de «Ley reguladora de la organización y funcionamiento de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón» (BOCA n.º 97, de 15 de diciembre de 1993), en tramitación parlamentaria. Antes bien, en su artículo 10 se señala que «la organización territorial de la Administración de la Comunidad Autónoma se adaptará a las necesidades propias de cada Departamento u organismo en relación a los objetivos y necesidades que éstos deban satisfacer»... «El Gobierno procurará la creación en aquellos núcleos municipales que se considere conveniente en razón a su estructura demográfica, distancia y comunicación con la capital de la provincia, de oficinas delegadas de la Administración autonómica que agrupen la actividad de distintos órganos departamentales procurando su coordinación». Se apuesta, por tanto, por una Administración centralizada con su propia organización periférica en lugar de confiar a entidades locales (municipios, cabeceras de comarca, mancomunidades o comarcas) la gestión de competencias autonómicas.

D) La redistribución de competencias que conlleva el proceso comarcalizador debe suponer la correlativa transferencia de recursos económicos para financiarlas.

La Ley 1/1994, de 19 de mayo, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma para 1994, ha elevado a 3.000 millones de pesetas la cuantía de las transferencias incondicionadas a los municipios aragoneses incluidas en el Fondo Aragonés de Participación Municipal (art. 30, aplicación presupuestaria 11.125.1.469). A su vez, la Ley 2 /1994, de 23 de junio, establece que, en sucesivos ejercicios, «dicha cuantía en ningún caso será inferior a la establecida en el año anterior». Se trata de reconocer a los municipios una participación en los ingresos de la Comuni-

dad Autónoma, sin que la Ley haga referencia alguna a mancomunidades o comarcas (74).

Elevar a 3.000 millones de pesetas ese Fondo incondicionado supone un gran esfuerzo para la Hacienda autonómica. Aunque el Presupuesto de 1994 se eleve a 171.010 millones de pesetas, la dotación del Fondo representa el diez por ciento de la suma de los ingresos por impuestos directos e indirectos y tasa fiscal sobre el juego (75). Recordemos que la participación municipal en los tributos del Estado ha sido del 3,4922065 % en el quinquenio 1989/1993. Se trata, por tanto, de un esfuerzo generoso y un síntoma de voluntad descentralizadora pero que no aclara por sí el grado de avance en una más justa y mejor prestación de los servicios públicos sobre el territorio, al no ir acompañado de una más clara repartición de competencias ni de otros objetivos específicos (76). Es evidente que los municipios aislados tendrán más ingresos pero no existe un cálculo previo sobre las repercusiones en otros aspectos: apoyo global comparativo resultante para las zonas más desfavorecidas, dispersión del gasto en pequeñas y variadas actuaciones, disminución correlativa de programas de la Administración autonómica que han sufrido recortes, limitación de la capacidad futura de financiación de una política comarcal alternativa (77).

E) Hace meses viene reivindicándose por la Federación Española de Municipios y Provincias ante la Administración del Estado un llamado «pacto local», que pretende un mayor grado de descentralización de competencias en favor de las Entidades locales (78) en diversas materias: deportes, educación, empleo, acción social, urbanismo, medio am-

(74) La citada Ley 2/1994, reguladora del Fondo Aragonés de Participación municipal, contiene los criterios de distribución del Fondo, del que se excluye al municipio de Zaragoza, atendidas sus especiales características (BOA de 1 de julio).

(75) Los ingresos presupuestados en 1994 por dichos conceptos son: capítulo I, 6.100,0 millones; cap. II, 12.000,0 millones; cap. III, tasa fiscal sobre el juego, 12.500 millones.

(76) El autor ha analizado los distintos Fondos incondicionados autonómicos y sus objetivos y criterios de reparto en «El Fondo Aragonés de Participación municipal», RArAP, n.º 2, 1993, págs. 403 a 417.

(77) En Cataluña, la parte incondicionada del Fondo de Cooperación local financiado con recursos de la Generalidad asciende en 1994 a 2.983.665.008,- ptas. (Ley 16/93, de 28 de diciembre, de Presupuestos para 1994). Su distribución beneficia exclusivamente al Consejo General de Arán (1,86%) y a los Consejos Comarcales (98,14% restante), como manifestación de una política propia en materia de organización territorial. No hay transferencias incondicionadas a los municipios aislados. Los criterios de reparto entre los Consejos comarcales tienen en cuenta el número de habitantes de la comarca y el principio de solidaridad interterritorial.

(78) Documento marco sobre el pacto local, de marzo de 1994.

biente, cultura y protección del consumidor. Los destinatarios de esas competencias serían los municipios.

En principio, la reivindicación está justificada pues no pretende sino que el ejercicio de las competencias públicas se efectúe por las autoridades más cercanas a los ciudadanos. Pero su puesta en práctica habrá de tener en cuenta, al menos, dos cuestiones: primera, considerar obligado interlocutor en ese pacto a las Comunidades Autónomas, al tratarse de competencias sobre las que tienen atribuidas facultades normativas y de ordenación; y segunda, atender a la variedad de los municipios y de su capacidad de gestión. Salvo que beneficie solo a grandes y medianos municipios, esa descentralización debe ir precedida de una reforma de la estructura local destinataria de esas nuevas competencias.

2. Para acabar, a modo de resumen y conclusión, dos temas de reflexión:

A) Hasta ahora ha sido muy escasa la eficacia de las leyes aragonesas en materia de organización territorial. Ejemplo evidente son las normas sobre las competencias provinciales: la ley 8/1985, de 20 de diciembre, reguladora de las relaciones entre la Comunidad Autónoma y la Diputación Provincial, languidece; no se coordinan los Planes de cooperación ni funcionan los órganos de relación; los mandatos y plazos de las leyes sectoriales sobre redistribución de competencias han sido reiteradamente ignorados (Servicio aragonés de la salud, Carreteras, Deportes).

En cuanto a la Ley 11/1992, de 24 de noviembre, de ordenación del territorio, se ha planteado ya su modificación sustancial cuando todavía no han transcurrido dos años desde su promulgación ni han llegado a aprobarse Directrices Territoriales.

También han sido superados ampliamente los plazos fijados al Gobierno autónomo por la Ley de Comarcalización para homogeneizar sus circunscripciones periféricas y convocar consulta municipal sobre la delimitación comarcal. Es un síntoma que no despierta optimismo sobre la existencia de voluntad política de impulsar ese modelo de organización territorial una vez aprobado.

Es preciso tomar las leyes en serio. Debieran aprobarse con convicción y voluntad de ser aplicadas y con un margen razonable de estabilidad y permanencia. En otro caso, es preferible no legislar.

B) Cada día es más urgente fijar un modelo de organización territorial de Aragón. Se precisa un esquema territorial coordinado, organizar la despoblación, vertebrar y corregir en lo posible los desequilibrios

internos, seleccionar y priorizar actuaciones para obtener más eficacia de la asignación de unos recursos presupuestarios limitados.

La Comunidad Autónoma tiene competencia para diseñar ese modelo, adaptado a las peculiaridades de la población y territorio aragoneses, para situar en ese espacio infraestructuras, comunicaciones, polígonos industriales, servicios sociales y de otro tipo, para redistribuir competencias y recursos financieros.

Junto con ese modelo espacial de referencia, se precisa un modelo político de gestión, centralizado o descentralizado. Una Administración local modernizada permitiría un efectivo autogobierno de los intereses peculiares y más próximos. Las limitaciones de la capacidad de gestión de las Entidades locales para asumir funciones en su territorio se tratan de suplir a veces con la creación de órganos o entes instrumentales (delegaciones sectoriales, consejos de coordinación, consorcios, sociedades, organismos autónomos). Pueden ser útiles, pero no es lo mismo. La vinculación personal a formas de vida y de cultura, el conocimiento cotidiano de los problemas, la implicación directa en su resolución, la ilusión y motivación que ello comporta, la identificación con el tejido social de la zona son valores propios de las Entidades locales. La comarca permite alcanzar una escala adaptada a las nuevas necesidades para impulsar su gestión, conservando aquellos valores y la cercanía a los problemas; los pequeños municipios pueden continuar atendiendo los asuntos a que por sí alcancen. La implantación gradual de la comarca a través de un proceso participativo y mayoritariamente voluntario, aunque impulsado y fomentado decididamente por la Comunidad Autónoma, no representa ataque alguno a la autonomía local; antes bien puede robustecerla hacia el futuro al disponerse de una entidad capaz de asumir el protagonismo en la gestión descentralizada de las nuevas misiones y competencias públicas.

Por el contrario, no abordar la reforma de la estructura local aragonesa equivale a abandonar a los pequeños municipios aragoneses a su suerte, aceptar el proceso de deterioro de muchos de ellos y contribuir a consolidar y acrecentar el proceso ya perceptible de creciente intervención y dependencia de otros niveles superiores de Administración.