

LA COMARCALIZACIÓN DE ARAGÓN. UNA VALORACIÓN DESDE LA ECONOMÍA DEL FEDERALISMO FISCAL

Ramón Barberán Ortí
Universidad de Zaragoza

Dirección de contacto:

Departamento de Estructura e Historia Económicas y Economía Pública
Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales
Gran Vía, 2
50005 Zaragoza
Tfno: 976.761.850
e-mail: barberan@unizar.es

Resumen

El entramado institucional que sustenta la acción pública en Aragón está viéndose sometido a profundos cambios en los últimos años. Junto a la notable disminución en la presencia directa de la administración pública central en territorio aragonés, acentuada tras el traspaso de los servicios de educación y sanidad, la comunidad autónoma ha promovido la creación de un nuevo tipo de ente local: la comarca. Las comarcas cuentan con competencias propias traspasadas por la comunidad autónoma y, en su caso, contarán con competencias delegadas por los municipios y las provincias. La literatura teórica aporta argumentos de todo tipo, tanto a favor como en contra, para juzgar este proceso de reforma institucional que pretende combinar descentralización autonómica y centralización local. Este trabajo, partiendo de esos argumentos, analiza el proceso de comarcalización de Aragón desde una perspectiva económica, atendiendo sobre todo a su posible impacto sobre la eficiencia del sector público. A estos efectos, son objeto de estudio: la finalidad las comarcas, sus competencias, su tamaño y su coste.

Palabras clave

Comarcas; descentralización; haciendas regionales y locales; federalismo fiscal; economía pública.

1. Introducción

En la medida en que tanto la sociedad como la economía están en continuo cambio, las instituciones a través de las que se articulan los intereses colectivos no tienen por qué, es más, no deben, permanecer inalteradas en el tiempo. La reforma institucional es consustancial a toda sociedad dinámica, ya que permite adaptar a las nuevas condiciones socioeconómicas los mecanismos de toma de decisiones colectivas y los modos de llevarlas a la práctica y, por tanto, mejorar la calidad de las decisiones –en términos de adecuación a las preferencias de los ciudadanos- y la gestión de su puesta en práctica –en términos de consumo de recursos para producir un bien o servicio-. Así, una sociedad mejor organizada podrá alcanzar, con los mismos recursos, mayores niveles de bienestar o, lo que es lo mismo, dispondrá de un sistema económico más eficiente.

Aragón se halla inmerso en un ambicioso proceso de reforma institucional que pasa por la creación de un nuevo tipo de ente local, con competencias propias traspasadas por la comunidad autónoma y competencias delegadas por los municipios y provincias. Este proceso arranca con la aprobación de la Ley 10/1993, de 4 de noviembre, de Comarcalización de Aragón, y cobra verdadero impulso a raíz de la aprobación de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón y, sobre todo, de la Ley 23/2001, de 26 de diciembre, de Medidas de Comarcalización. Se trata de una apuesta de largo alcance, innovadora en el contexto de nuestro país y, por ello mismo, no exenta de riesgos.

Los riesgos asociados a cualquier reforma institucional provienen de la falta de garantías con respecto a las consecuencias de la misma en términos de bienestar, ya que su efecto puede ser tanto la mejora de las decisiones y el perfeccionamiento de la gestión, como lo contrario. La realización previa a la reforma de un amplio debate social, con participación de especialistas en las distintas disciplinas afectadas, puede contribuir a reducir sustancialmente esos riesgos.

El objetivo de este trabajo es, precisamente, analizar el proceso de comarcalización de Aragón desde una perspectiva económica, utilizando como marco de referencia la teoría económica del federalismo fiscal¹ y centrando la atención en los efectos previsibles sobre la eficiencia del sector público aragonés. Por ello, pasamos revista a aquellos aspectos del proceso que pueden tener consecuencias sobre el ejercicio de las funciones y la prestación de los servicios que dicho sector público tiene encomendados, aunque colocando el acento en la vertiente del gasto público y atendiendo a la vertiente de la financiación sólo en la medida necesaria para completar el análisis del gasto².

Dividimos el trabajo en seis secciones. Tras esta introducción, nos ocupamos, en secciones separadas, de cuatro aspectos esenciales del proceso de comarcalización: la finalidad de las comarcas, sus competencias, su tamaño y sus costes. En coherencia con el objetivo que se ha fijado, el análisis de cada uno de estos aspectos va dirigido a

¹ Sobre la teoría económica del federalismo fiscal, pueden verse Oates (1972), King (1984) y Castells (1988).

² Existen ya otros trabajos que abordan el análisis del proceso de comarcalización de Aragón desde otras perspectivas distintas de la económica, entre ellos Embid (2002), Salanova (2002) y Salanova, dir. (2002).

establecer de qué modo la nueva configuración del sector público aragonés puede afectar a su eficiencia. La última sección recoge las conclusiones obtenidas.

2. La finalidad de las comarcas

La Ley 7/1999, de Administración Local de Aragón (LALA), al enumerar las entidades locales aragonesas incluye a las comarcas como una más, junto a los municipios, las provincias, la entidad metropolitana de Zaragoza, las mancomunidades de municipios, las comunidades de villa y tierra y las entidades locales menores. Poco más dice esta ley al respecto, dado que remite a la Ley 10/1993, de Comarcalización de Aragón (LCA), pero sí lo suficiente como para reconocer efectivamente a estas entidades como un nuevo nivel de gobierno supramunicipal, dado que establece que “los municipios limítrofes vinculados por características e intereses comunes podrán constituirse en comarcas, con personalidad jurídica propia y capacidad y autonomía para el cumplimiento de sus fines” (art. 75.1 LALA).

El reconocimiento de esta nueva entidad local, fruto del ejercicio por la comunidad autónoma de sus competencias en materia de régimen local, tiene como finalidad “la prestación de servicios y gestión de actividades de ámbito supramunicipal, representando los intereses de la población y territorio comarcales en defensa de una mayor solidaridad y equilibrio dentro de Aragón” (art. 1.2 LCA). “Asimismo, la comarca cooperará con los municipios que la integren en el cumplimiento de sus fines propios” (art. 1.3 LCA).

Del literal de este artículo y, sobre todo, del contenido del preámbulo de la LCA se deduce que el legislador aragonés, al proceder a la creación de las comarcas, persigue tres objetivos concretos asociados a las finalidades citadas:

- 1) Hacer posible la descentralización de competencias desde niveles de gobierno superiores al municipal, en concreto desde la comunidad autónoma y las provincias, previamente inviable por la escasa capacidad de gestión de la mayor parte de los municipios.
- 2) Dar una alternativa a la falta de tamaño de la mayor parte de los municipios aragoneses para la prestación de las funciones y servicios que tienen encomendados³; es decir, favorecer la centralización de competencias desde el nivel de gobierno municipal.
- 3) Conseguir “una mejor organización territorial de los servicios públicos (...) y un mejor equilibrio de las condiciones de vida dentro de la región”; lo que se asocia a dotar a la comunidad autónoma de un nuevo instrumento de política territorial: la división del territorio en comarcas y la creación de un nivel de gobierno específico⁴.

Parece, por tanto, que la motivación del proceso tiene una doble inspiración: por un lado, la mejora de la eficiencia en la prestación de servicios, mediante “el acercamiento de su gestión a los ciudadanos” y al “hacer posible la pervivencia institucional, democrática y representativa de los pequeños municipios”; y, por otro lado, una imprecisa noción de equidad, traducida en términos de solidaridad y equilibrio territorial.

3. Las competencias de las comarcas

³ En el preámbulo de la LCA se incluye el dato de que Aragón cuenta con 338 municipios de menos de 250 habitantes; de ellos, 111 con población inferior a los cien.

⁴ En el preámbulo de la LCA se dice que “la comarca puede ser el más adecuado y activo protagonista y gestor de las directrices de política territorial”.

Para el logro de los objetivos que se les atribuyen, las comarcas deben recibir competencias de las administraciones que hasta ahora las detentaban. Para ello, la LCA (art. 9) prevé tres vías:

- 1) Transferencia o delegación de competencias de la comunidad autónoma.
- 2) Transferencia o delegación de competencias de las provincias.
- 3) Delegación de competencias de los municipios.

A continuación, analizamos las previsiones de la legislación autonómica con respecto a cada una de estas vías y las principales realizaciones habidas hasta el momento.

3.1. La transferencia de competencias de la comunidad autónoma

3.1.1. Las competencias transferidas

Las materias competenciales que la comunidad autónoma se compromete a transferir a las comarcas se enumeran en el art. 8 LCA bajo el título de "competencias propias". La Ley 23/2001, de 26 de diciembre, de Medidas de Comarcalización (LMC), completa esa relación, dando como resultado el siguiente listado de materias (art. 4.1 LMC):

- 1) Ordenación del territorio y urbanismo.
- 2) Transportes.
- 3) Protección del medio ambiente.
- 4) Servicios de recogida y tratamiento de residuos urbanos.
- 5) Sanidad y salubridad pública.
- 6) Acción social.
- 7) Agricultura, ganadería y montes.
- 8) Cultura.
- 9) Patrimonio cultural y tradiciones populares.
- 10) Deporte.
- 11) Juventud.
- 12) Promoción del turismo.
- 13) Artesanía.
- 14) Protección de los consumidores y usuarios.
- 15) Energía, promoción y gestión industrial.
- 16) Ferias y mercados comarcales.
- 17) Protección civil y prevención y extinción de incendios.
- 18) Enseñanza.
- 19) Otras materias conforme a la legislación sectorial vigente.

Además, podrán ejercer la iniciativa pública para la realización de actividades económicas de interés comarcal (art. 4.2 LMC).

Esta enumeración de materias permite apreciar la enorme amplitud y diversidad de políticas en las que la comunidad autónoma transfiere competencias a las comarcas. Sin embargo, para conocer si las competencias atribuidas son relevantes y adecuadas o no para su descentralización es preciso analizar su contenido, desarrollado en la LMC (arts. 5-22). Como resultado de ese análisis, hemos identificado seis tipos de competencias o facultades:

- 1) Competencias de promoción y fomento.
- 2) Competencias de programación y planificación.
- 3) Competencias de gestión directa de servicios públicos comarcales y coordinación de servicios prestados por otros agentes.
- 4) Competencias de cooperación con la administración autonómica en la prestación de servicios públicos.
- 5) Competencias de cooperación con la administración autonómica en la programación y planificación, en la elaboración de normas y en la tramitación de procedimientos administrativos.
- 6) Competencias de control del cumplimiento de la legislación y ejercicio de la potestad sancionadora.

El detalle de las competencias de cada tipo, ordenadas del mismo modo que aparecen en la LMC, puede verse en el cuadro 1⁵. Su repaso permite comprobar que la amplitud y diversidad de materias en las que pueden intervenir las comarcas va acompañada de una considerable dotación de facultades, con lo que la descentralización adquiere una notable profundidad⁶.

Cuadro 1. Competencias atribuidas a las comarcas en la Ley de Medidas de Comarcalización

1. Competencias de promoción y fomento	Apoyo económico y administrativo a los municipios en el planeamiento, ejecución y gestión del régimen urbanístico; actividades culturales; patrimonio cultural; actividades artesanales; actividades deportivas; asociacionismo juvenil; actividad y oferta turística; actividad agraria; promoción y protección de la salud; actividades y usos tradicionales relacionados con el medio ambiente; formación, sensibilización social y participación ciudadana en las cuestiones ambientales; recogida selectiva y reciclado de residuos urbanos; actividad ferial; actividades de protección civil; nuevas inversiones y modernización del tejido industrial; minería no energética.
2. Competencias de programación y planificación	Iniciativa en la formulación de proyectos supramunicipales para actividades industriales y de servicios, equipamientos colectivos, infraestructuras y edificación de viviendas; declaración del interés supramunicipal de los proyectos que tengan por objeto regular la implantación territorial de las infraestructuras, dotaciones e instalaciones de interés social o utilidad pública; establecimiento de un marco de referencia para la formulación y ejecución de las distintas políticas sectoriales del Gobierno de Aragón y para la actividad urbanística de los municipios de la comarca; elaboración del Plan comarcal de acción social; elaboración y ejecución del Plan comarcal de equipamientos culturales; colaboración con los municipios en la redacción de planes especiales de protección de los conjuntos de interés cultural; elaboración y ejecución de Planes comarcales de construcción y modernización de instalaciones y equipamientos deportivos; planificación y ejecución de actuaciones en materia de infraestructuras turísticas y oficinas de turismo; aprobación y ejecución de inversiones en materia de abastecimiento, saneamiento y depuración de aguas residuales; redacción de un Plan comarcal de protección civil y de los Planes especiales correspondientes a los riesgos específicos de la comarca; ordenación y establecimiento de las Áreas de Transporte.
3.1. Competencias	Iniciativa pública para la realización de actividades de interés comarcal; oficina de consulta y asesoramiento urbanístico; centros sociales; archivos; museos; Servicio Comarcal de Deportes; infraestructuras turísticas; montes de utilidad pública; gestión forestal;

⁵ Es una relación que recoge de forma literal o resumida y adaptada, según las características de la redacción original de la LMC, el contenido que el legislador ha dado a las competencias comarcales. Cabe destacar que la redacción de la ley es extremadamente desigual según competencias y, en general, considerablemente reiterativa y confusa, lo que dificulta notablemente la tarea de análisis de las competencias. Además de las funciones detalladas en los arts. 5-22 de la LMC, que desarrollan las distintas materias competenciales, se han incluido las competencias especificadas al margen de tales materias en el art. 4.2 de la LMC.

⁶ Las competencias de promoción y fomento están asociadas expresamente a la convocatoria de subvenciones y ayudas a los agentes privados con cargo a los presupuestos de la comarca; al margen de que la comunidad autónoma pueda igualmente hacerlo –en esas mismas materias– si lo considera oportuno (art. 23 LMC). Por otra parte, se contempla la posibilidad de que la comunidad autónoma atribuya a las comarcas competencias adicionales a las señaladas en la gestión de procedimientos administrativos (art. 24 LMC) y la posibilidad de que encomiende a las comarcas la gestión de servicios autonómicos (art. 12 LCA). También se establece el traspaso a las comarcas de los servicios de carácter supramunicipal prestados hasta ahora por municipios en virtud de convenio o encomienda de la comunidad autónoma cuyos fines sean coincidentes con las competencias de las comarcas (disposición adicional 4ª LMC). Por último, se reconoce a las comarcas la posibilidad de complementar y adaptar el sistema de infracciones y sanciones establecido en las leyes sectoriales (art 25.2 LMC).

de gestión directa de servicios públicos comarcales	vías pecuarias; escuelas infantiles; servicio de transporte escolar para centros públicos; ayudas y becas para la gratuidad del transporte escolar; servicio de comedor escolar en centros públicos; abastecimiento, saneamiento y depuración de aguas residuales urbanas; espacios naturales protegidos, incluidos los que integren la red Natura 2000; cotos de caza y pesca; sistema de recogida selectiva de residuos urbanos para municipios menores de 5.000 habitantes; infraestructuras y equipos de eliminación de residuos urbanos; oficina de información al consumidor; registro de asociaciones de consumidores; asistencia técnica y asesoramiento a las empresas; servicios de transporte por cable.
3.2. Competencias de coordinación de servicios prestados por otros agentes	Gestión de los conciertos, subvenciones y convenios de colaboración en materia de acción social; coordinación de las políticas sobre patrimonio etnográfico; coordinación de los usos de las residencias, albergues y campamentos juveniles; coordinación de la red de oficinas de turismo; coordinación de la actividad de las infraestructuras de servicios turísticos; gestión de auxilios y ayudas a los municipios para obras del ciclo hidráulico; coordinación de la actividad de las oficinas de información al consumidor; regulación de la participación de los consumidores y usuarios en los servicios públicos vinculados a la actividad de la comarca; coordinación de las Áreas de Transporte.
4. Competencias de cooperación con la administración autonómica en la prestación de servicios públicos	Participación en la gestión de las obras de infraestructura y de los servicios públicos incluidos en los programas de ordenación y promoción de recursos agrarios de montaña; colaboración en la gestión de carreteras; gestión y coordinación de servicios y prestaciones sociales; colaboración en la ejecución de programas de conservación y difusión del patrimonio cultural aragonés; colaboración en la elaboración de planes sobre artesanía; desarrollo de las directrices autonómicas para la ordenación de la actividad turística; cooperación en actividades, servicios, asesoramiento e investigación agraria; colaboración en la gestión de la formación permanente de adultos, escuelas-taller y talleres ocupacionales; colaboración en la gestión del canon de saneamiento; colaboración en la lucha contra la erosión, en la prevención de la contaminación atmosférica, en la conservación de los recursos piscícolas y cinegéticos y en la tramitación de licencias para su aprovechamiento; colaboración en la ejecución de los programas autonómicos de gestión de residuos (urbanos, inertes y de origen animal), incluido el sellado de vertederos incontrolados y el reciclado de los residuos; colaboración en la organización y funcionamiento de ferias; colaboración en la prevención y lucha contra los incendios forestales; colaboración en la promoción del ahorro, la eficiencia energética y el desarrollo de energías renovables; colaboración en la formación y difusión en materia de uso racional de la energía.
5. Competencias de cooperación con la administración autonómica en la programación y planificación, en la elaboración de normas y en la tramitación de procedimientos administrativos	Participar en la elaboración de los programas de ordenación y promoción de recursos agrarios de montaña; participar en la elaboración de las directrices territoriales de alcance comarcal; informar las Normas Subsidiarias Provinciales en materia de urbanismo; informar los proyectos supramunicipales que tengan por objeto regular la implantación territorial de infraestructuras, dotaciones e instalaciones de interés social o utilidad pública; participar en los procesos de información y audiencia pública para la formación del planeamiento municipal, la realización de evaluaciones de impacto ambiental y los análisis de impacto territorial de actividades económicas y sociales; suministrar previsiones y criterios básicos para la formulación de las políticas sectoriales y territoriales de la comunidad autónoma; participar en la elaboración del Plan de carreteras de la comunidad autónoma e informar en los proyectos técnicos para su desarrollo; emitir informe en la tramitación de los procedimientos de autorización, apertura, modificación o cierre de centros sociales; participar en la elaboración del Plan general de instalaciones deportivas; emitir informe sobre la declaración de fiestas de interés turístico; analizar las necesidades de la oferta educativa; participar en la elaboración de planes y programas materia de residuos; participar en la elaboración de la planificación sobre los mercados; emitir informe en los procedimientos de autorización de actividades feriales; emitir informe en los expedientes tramitados en aplicación de la legislación de conservación de la energía; proporcionar información y criterios para los programas autonómicos de promoción industrial; emitir informe en las solicitudes de otorgamiento de derechos mineros; colaborar en la elaboración de estudios sobre desarrollo industrial de la comarca; emitir informe en los procedimientos sobre el transporte público interurbano; participar en la planificación y programación del transporte por cable; emisión de informe en los procedimientos de planificación del transporte por ferrocarril.
6. Competencias de control del cumplimiento de la legislación	Protección de la legalidad urbanística; control de las condiciones mínimas que han de reunir los servicios y establecimientos sociales; control de las infraestructuras turísticas públicas; control sanitario de explotaciones ganaderas y del movimiento pecuario intracomarcal; control sanitario del medio ambiente relativo a la contaminación atmosférica, abastecimiento de aguas, saneamiento de aguas residuales, residuos urbanos y residuos peligrosos; control sanitario de industrias, actividades y servicios, transportes, ruidos y vibraciones; control sanitario de edificios y lugares de vivienda y convivencia humana; control sanitario de la distribución y suministro de alimentos, bebidas y otros productos de consumo humano; control sanitario de los cementerios y de la sanidad mortuoria; inspección y control de los servicios de abastecimiento, saneamiento y depuración de aguas residuales; control de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas; autorización para la realización de actividades de valorización de residuos; vigilancia y control de la aplicación de la normativa vigente en materia de residuos urbanos; control y supervisión financiera de las actividades feriales; control sanitario de los certámenes ganaderos; inspección y análisis de los bienes y servicios; control de la aplicación de la legislación vigente en materia de consumo; funciones de policía, inspección y sanción en los servicios de transporte por cable.

Para poder analizar con rigor la conveniencia o no de la descentralización de estas competencias sería preciso contar con mucha más información y con conocimientos técnicos singulares sobre cada una de ellas. No obstante, surgen serias dudas sobre que el ámbito de las consecuencias de algunas políticas sea comarcal y no regional y, por tanto, sobre la posibilidad de que se produzcan efectos externos interjurisdiccionales. Así ocurre con algunos servicios de carácter ambiental (montes de utilidad pública, gestión forestal y espacios naturales protegidos) y con parte de las

competencias de control del cumplimiento de la legislación relacionada con el medio ambiente y la salud pública⁷. Además, hay competencias para las que no es posible establecer *a priori* cuál es el ámbito de sus consecuencias, no ya por falta de información, sino porque éste no depende de factores técnicos sino de factores estrictamente políticos asociados a la delimitación previa de las jurisdicciones (creación de una comunidad de intereses), como sucede con las competencias de promoción y fomento, de programación y planificación y de cooperación con la administración autonómica; con lo que las ventajas de su descentralización siempre pueden ser discutidas.

3.1.2. El proceso de transferencia

El proceso de transferencia de las competencias que se han enumerado y de los servicios vinculados a ellas no presenta dificultades especiales, ya que depende de la voluntad del ejecutivo autonómico, que ha sido promotor del proceso de comarcalización (salvo cambio de criterio en próximas legislaturas). Está previsto que se realice a través de decretos del Gobierno de Aragón de transferencia de funciones y traspaso de servicios de la comunidad autónoma a cada una de las comarcas, en los cuales se debe recoger el resultado de los acuerdos alcanzados en las comisiones mixtas de transferencias (art. 26 y 29 LMC). Es de destacar al respecto el reducido tiempo que viene transcurriendo en la práctica entre la ley de creación de cada comarca y el correspondiente decreto de transferencias, ya que, con la salvedad de los primeros decretos aprobados en febrero de 2002, no excede de los seis meses, y aun en ocasiones menos de tres⁸.

Aunque en el preámbulo de la ley se señala a las comisiones mixtas como mecanismo para flexibilizar el modelo de comarcalización, al poder ajustar las competencias "a la capacidad y necesidades de cada comarca", el contenido de los decretos aprobados hasta ahora es casi idéntico para todas las comarcas.

Así, la relación de materias competenciales transferidas es siempre la misma. Concretamente, en la actual primera fase del proceso de descentralización se han transferido únicamente las competencias referidas a ocho materias, en tanto que el resto se prevé hacerlo en dos fases posteriores una vez esta primera esté consolidada. Estas materias son: acción social; cultura; patrimonio cultural y tradiciones populares; deporte; juventud; promoción del turismo; servicios de recogida y tratamiento de residuos urbanos; protección civil y prevención y extinción de incendios. La descripción de las funciones que se transfieren y los servicios que se traspasan dentro de cada materia es también la misma, recurriéndose a una fórmula bien sencilla: la referencia expresa al artículo de la LMC en el que se especifican las competencias comarcales de la materia correspondiente⁹.

También es igual en todos los decretos el contenido referente a la designación de los órganos que se transfieren (ninguno), la relación del personal que se transfiere (ninguno), el inventario de los bienes, derechos y

⁷ El problema que surge con la existencia de efectos externos interjurisdiccionales es que las decisiones adoptadas por un consejo comarcal afectarán, además de a los ciudadanos residentes en su comarca, a los residentes en otras comarcas, pero a la hora de tomar esas decisiones tenderán a tomar en cuenta sólo las preferencias de los primeros. Así, al ser el distinto el colectivo de decisores que el de afectados, es muy probable que se adopten decisiones ineficientes: se fijarán niveles de actividad inferiores al óptimo social en presencia de efectos externos positivos y superiores presencia de efectos externos negativos (las políticas de protección del medio ambiente y de salud pública ofrecen todo tipo de ejemplos de ambos tipos de efectos).

⁸ Al término del mes de abril de 2003 se habían publicado los decretos de transferencia a 29 de las 32 comarcas constituidas legalmente.

⁹ No obstante, los decretos aprobados desde finales de septiembre de 2002, incorporan la novedad de que se detallan las tareas y actuaciones que, en materia de acción social y de promoción del turismo, corresponden en exclusiva a las comarcas o la comunidad autónoma y las que son compartidas entre ambos niveles de gobierno. Con ello se da respuesta a las necesidades de mayor concreción en el reparto de competencias puestas de manifiesto en los primeros meses de funcionamiento de las comarcas. Está previsto que los decretos aprobados con antelación a esa fecha se modifiquen para incluir igualmente ese detalle, así como extender la fórmula a otras materias transferidas.

obligaciones que se transfieren (se pospone su detalle) y la determinación de las concesiones y los contratos administrativos afectados por la transferencia (se pospone su detalle).

Las diferencias se producen únicamente en algunos aspectos inevitablemente singulares para cada comarca: la fecha efectiva de traspaso de las funciones y la valoración de los servicios traspasados. Se comprueba, así, que la armonización del proceso de descentralización, resultado de la aprobación y aplicación de la LMC, es completa.

En cuanto al ritmo del proceso de transferencia, parece que en esta primera fase se ha optado por transferir las materias que incluyen las competencias menos complejas de gestionar y más claramente relacionadas con la actividad de las entidades locales previamente existentes (muy en particular las mancomunidades), dejando para siguientes fases el resto. Sin duda, constituye un criterio que parece adecuado para el momento del nacimiento de las instituciones comarcales. No obstante, a pesar de esta supuesta prudencia en la selección, no se ha conseguido evitar completamente el recurso a la encomienda de gestión a la administración autonómica de determinados servicios ya transferidos a las comarcas, según lo previsto en la disposición adicional octava de la LMC; lo que indica que en algunos aspectos las comarcas no se encontraban preparadas para asumir determinadas tareas¹⁰. La cuestión clave al respecto sería dilucidar si se trata de una inadecuación temporal entre la tarea encomendada y la capacidad de gestión de las comarcas o, por el contrario, una inadecuación estructural, fruto de un reparto de competencias ineficiente.

Lo más singular de este proceso de descentralización es que no se transfiere ningún medio personal y que la identificación de los bienes, derechos y obligaciones vinculados al traspaso queda pendiente para una fase posterior, al tiempo que se da una valoración global del coste de los servicios traspasados. De este modo, parece que realmente se produce la transferencia de funciones y servicios, pero no el traspaso de los medios adscritos a su ejercicio y gestión (órganos, personal y bienes), por lo que la citada valoración de los servicios traspasados a cada comarca tiene una base exclusivamente teórica. De hecho, esta valoración no se hace en el seno de la comisión mixta de transferencias, sino que se obtiene directamente de aplicar a los valores incluidos en el anexo de la LMC los criterios de reparto entre comarcas estipulados en su art. 45, tal como se prevé en el art. 44; criterios generales idénticos para todas las materias competenciales y que, por tanto, no tienen en cuenta la situación de partida de cada servicio en cada una de las comarcas¹¹.

3.2. La transferencia o delegación de competencias de las provincias y los municipios

3.2.1. Las previsiones y sus condicionantes

Al contrario de lo visto respecto a la transferencia de competencias de la comunidad autónoma, el avance por las otras dos vías previstas para dar contenido competencial a las comarcas está absolutamente condicionado por el reconocimiento constitucional de la autonomía de municipios y provincias y por las limitaciones emanadas de la

¹⁰ Hasta enero de 2003 habían encomendado la gestión de la actividad de inspección turística a la comunidad autónoma 13 de las 21 comarcas que, previamente, habían recibido el correspondiente traspaso de funciones y servicios. Se trata de una materia no prevista explícitamente en la citada disposición adicional, ya que la actividad no requiere para su ejecución de personal técnico, aunque sí de cierta cualificación y, sobre todo, de experiencia. Tal encomienda no ha llevado aparejada la correspondiente transferencia de financiación de la comarca a la comunidad autónoma para hacer frente a los costes que acarrea, lo que, sin duda, constituye un incongruencia del sistema de encomienda.

¹¹ La valoración del coste de las competencias y los criterios de reparto de la financiación destinada a darles cobertura se analizan con detenimiento en la penúltima sección del trabajo.

legislación estatal que regula las competencias de estos entes locales¹². Así se reconoce explícitamente por el legislador cuando, al término de la enumeración de las competencias propias de las comarcas, añade “sin perjuicio de las competencias del Estado, de la Comunidad Autónoma de Aragón y, en particular, de las competencias de los municipios” (art. 4.3 LMC). En coherencia, las referencias a las entidades locales preexistentes por parte de la legislación comarcalizadora son realmente escasas.

Con respecto a las provincias, sólo se señala que el Gobierno de Aragón “impulsará la transferencia” de las competencias que fuesen apropiadas para su gestión por las comarcas, y se cita expresamente la gestión del Plan Provincial de Obras y Servicios; además se hace referencia a que “las competencias de asistencia a los municipios de las diputaciones provinciales y las comarcas (...) deberán ejercitarse en colaboración suscribiendo ambas entidades, a estos efectos, los correspondientes convenios” (disposición adicional sexta LMC)¹³. Pero, a pesar del impulso autonómico, todo queda al albur de la buena disposición de las diputaciones y de la capacidad de entendimiento entre éstas y el gobierno regional y los consejos comarcales.

En cuanto a los municipios, sólo se indica que “podrán delegar competencias” en las comarcas (disposición adicional séptima LMC). Con lo que, de nuevo, el avance por esta vía no depende de la voluntad del legislador autonómico sino de los propios municipios. La legislación comarcalizadora sólo abunda en las condiciones que se tienen que dar para que esa delegación se pueda producir. Al respecto parece que caben dos supuestos: que las competencias estén referidas a “actuaciones de interés comarcal y supramunicipal” o que “su ejercicio resulte difícil para el municipio y razones de economía y eficacia así lo aconsejen” (art. 9.3 LCA). Así se posibilita la delegación a las comarcas de los servicios mínimos que la legislación local establece que deben prestar los municipios, cuando éstos se vean incapaces de prestarlos y siempre que cuenten con la previa dispensa de la obligación de prestarlos otorgada por la comunidad autónoma (art. 11.2 LCA y disposición adicional séptima LMC). Además, al margen de la delegación de competencias, caben todas las posibilidades imaginables para la cooperación entre municipios y comarcas, como entre cualesquiera otras administraciones públicas¹⁴.

De la relación de las comarcas con los municipios, llama la atención el hecho de que las comarcas están llamadas a ocupar un espacio ocupado previamente, en buena parte, por otras entidades locales. Si se repasa la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), estatal, o la autonómica Ley de Administración Local de Aragón (LALA), se observa que las diputaciones provinciales tienen como competencias esenciales que justifican su propia existencia: la prestación de servicios supramunicipales, la asistencia y cooperación a los municipios y la salvaguarda de la prestación de los servicios municipales obligatorios (art. 36 LRBRL y art. 65-71 LALA). También están las mancomunidades de municipios, como entidades locales formadas por la libre asociación de municipios para la ejecución en común de obras o la prestación de servicios de su competencia (art. 44 LRBRL y art. 77-78 LALA) y que, por tanto, constituyen un instrumento funcional en manos de los municipios para hacer frente, sobre todo, a dificultades

¹² La legislación estatal que recoge las competencias de los municipios y provincias se sustancia principalmente en la Ley 7/85, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

¹³ Téngase en cuenta que la LCA señala en su art. 11: “Sin perjuicio de las competencias que en este ámbito correspondan a las provincias, 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”.

¹⁴ “Las comarcas podrán establecer convenios con los municipios de su ámbito para la cooperación en cualquier materia de interés común” (art. 11.4 LCA). La creación del, previamente citado, servicio de cooperación y asistencia dirigido a prestar asesoramiento a los municipios no es más que una posibilidad entre otras diversas.

originadas por la insuficiencia de su tamaño (elevado coste unitario de prestación de los servicios que resulta insostenible para el municipio).

Por tanto, aunque la búsqueda de una solución al problema del inadecuado tamaño de los municipios aragoneses es un objetivo al que no puede ponerse ninguna objeción, puesto que sus efectos sobre la eficiencia global del sector público serían claramente positivos (mejor aprovechamiento de las economías de escala¹⁵ y reducción de los efectos externos interjurisdiccionales en la prestación de servicios públicos), la forma en que se pretende lograr a través del proceso de comarcalización tiene un grave inconveniente: la incertidumbre respecto de que la delegación de competencias por parte de los municipios y la descentralización de competencias desde las provincias se produzca. En caso de no lograrse esta delegación y descentralización, se habría creado un nuevo nivel local de gobierno que, aunque asume competencias de la comunidad autónoma, se solapa en sus funciones con las mancomunidades de municipios y las provincias y no resuelve las disfunciones preexistentes; con lo que se corre el riesgo de que, de hecho, el sector público aragonés pierda eficiencia¹⁶.

3.2.2. *Las realizaciones*

Consciente sin duda de estos riesgos, el legislador ha adoptado las medidas precisas para asegurar que las comarcas asumen competencias municipales. En concreto, se establece el traspaso "forzoso" a las comarcas de las funciones y servicios prestados previamente por las mancomunidades de municipios "cuyos fines sean coincidentes con las competencias que las comarcas asuman efectivamente como consecuencia de los procesos de transferencia" de la comunidad autónoma (art. 37.1 LMC). De este modo, el camino recorrido previamente y de forma autónoma por los municipios en aras de una mayor eficiencia en la prestación de servicios se constituye en punto de partida para el inicio de la andadura de las comarcas, poniéndose punto final a la experiencia de cooperación voluntaria de municipios. El modo de asegurar la disolución de estas mancomunidades es suspenderles la recepción de las subvenciones o ayudas otorgadas por la comunidad autónoma, ya que a partir de la constitución de la comarca se le asignan automáticamente a ésta¹⁷.

La eficacia de estas medidas es enorme, dada la gran implantación de las mancomunidades de municipios, como se desprende de los datos que aporta el censo de entidades locales referido al año 2001, según el cual en Aragón operaban 87 mancomunidades que se ocupaban de una amplísima diversidad de servicios¹⁸. El importante papel desempeñado por las mancomunidades en la actual primera fase del proceso de edificación de las comarcas se aprecia claramente en el contenido de los decretos de transferencia de competencias de la comunidad autónoma a las comarcas, ya que el grueso de las funciones y servicios transferidos (acción social, cultura, deporte, juventud, promoción

¹⁵ El fenómeno de las economías de escala se da en la práctica totalidad de los servicios públicos hasta un cierto nivel de actividad.

¹⁶ Sobre los aspectos principales del actual debate en torno a la reforma del sector público local español, aunque centrado especialmente en el sistema de financiación, puede verse el número monográfico de la revista *Papeles de Economía Española* publicado en 2002.

¹⁷ "Las comarcas sucederán a las mancomunidades como sujetos públicos titulares de las funciones mancomunadas y, por ello, se precederá al traspaso por las mancomunidades a las comarcas de las correspondientes funciones y servicios y de los medios adscritos a su gestión. Se entenderá que, entre esos medios, figuran las transferencias para gastos corrientes e inversiones concedidas por el Gobierno de Aragón y por otras Administraciones públicas para la financiación de los servicios mancomunados." (art. 37.1a LMC). Los decretos de transferencia de funciones y servicios de la comunidad autónoma a las comarcas recogen, en el último de sus apartados, el plazo máximo de realización del traspaso, tal como prevé el art. 37.2 de la LMC, siendo la tónica general fijarlo entre tres y dieciocho meses.

¹⁸ Véase Dirección General de Fondos Comunitarios y Política Territorial (2002). El censo aragonés de mancomunidades puede consultarse en la base de datos del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales a través de Internet; en enero de 2003 registraba un total de 92 mancomunidades.

del turismo, servicios de recogida y tratamiento de residuos urbanos y protección civil) son equivalentes a los prestados por las mancomunidades¹⁹.

De hecho, la temprana toma de conciencia por parte del gobierno de Aragón de que el éxito del proceso de comarcalización dependía estratégicamente de la implicación de las entidades locales previamente existentes se tradujo en la puesta en marcha del denominado Programa de Política Territorial dentro del presupuesto de la comunidad autónoma. Este programa se desarrolló mediante convenios de colaboración entre el gobierno regional, las diputaciones provinciales, las mancomunidades y los municipios aragoneses “para la ejecución de actuaciones de interés supramunicipal” en cada delimitación comarcal, negociados y rubricados con antelación a la constitución de comarca alguna y a la aprobación de la LMC²⁰. Su finalidad inmediata en el ejercicio 2000 es la financiación de inversiones y, en los siguientes, además, la financiación de los gastos corrientes derivados de las inversiones previamente ejecutadas y del funcionamiento de las mancomunidades implicadas. Sin embargo, la finalidad última –explicitada en los propios convenios- es impulsar la puesta en marcha y desarrollo del proceso de comarcalización de Aragón.

De este modo, mediante la inyección a los ayuntamientos y mancomunidades de un considerable volumen de financiación, se consigue motivar, reunir y articular a las entidades locales para dar inicio a un proceso que había permanecido estancado desde la aprobación de la LDCA, en 1996²¹. La LMC no hace sino aprovechar estos incentivos para asegurar la culminación satisfactoria del proceso de comarcalización, ya que la financiación del Programa de Política Territorial se transfiere automáticamente a la comarca en cuanto ésta se ha constituido (art. 42.1 y 42.2); de tal modo que las mancomunidades que pudieran quedar al margen de la comarcalización pierden el acceso a esta vía de financiación.

4. El tamaño de las comarcas

4.1. El proceso de delimitación comarcal

El tamaño de las comarcas depende directamente del número y del tamaño de los municipios que, como resultado de su proceso de delimitación y creación, integran cada una de ellas. Según la LCA, “el territorio de cada comarca, (...) deberá coincidir con los 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. 4.1). Es decir, el proceso de delimitación comarcal prescinde de criterios técnicos, como el principio de equivalencia fiscal²² y las economías de escala, y se reduce a criterios políticos asociados a una imprecisa

¹⁹ Uno de los escasos servicios característicos de las mancomunidades que ha quedado al margen de esta primera etapa del proceso de construcción de las comarcas es el abastecimiento de agua a los municipios, ya que las competencias en materia de protección del medio ambiente, en que la LMC encuadra este servicio, no han sido transferidas a las comarcas, debido, posiblemente, a su gran diversidad y complejidad.

²⁰ La constitución de los grupos de trabajo para preparar los convenios, integrados por los representantes de todas las entidades implicadas, data de finales de 1999, y la firma de los convenios –uno por delimitación comarcal establecida en la LDCA- se produce a lo largo de 2000.

²¹ La financiación aportada a los convenios por el gobierno regional ascendió a 3.000 millones de pesetas en el año 2000; a 3.248 millones, en 2001; y a 3.063 millones, en 2002. La aportación de las diputaciones provinciales se limita al año 2000, por importe de 2.678 millones de pesetas; aunque lo más relevante de esta participación de las diputaciones es que firman un convenio de colaboración con el gobierno regional para impulsar la puesta en marcha del proceso de comarcalización. En ese año 2000 los convenios de colaboración fueron suscritos por 673 ayuntamientos (el 92% del total) y 59 mancomunidades, que aportaron 418 millones de pesetas, aunque la implicación directa en la ejecución de las inversiones se limitó a 81 ayuntamientos y 48 mancomunidades.

²² De acuerdo con el principio de equivalencia fiscal, debería hacerse coincidir el territorio que delimita la jurisdicción del gobierno al que se atribuyen las competencias sobre una política (ámbito de la decisión) y el territorio al que se extienden los efectos de esa misma política (ámbito de las consecuencias), ya que de este modo es más fácil que las decisiones públicas se adecuen a las preferencias o necesidades de la población afectada

idea de identidad colectiva, pero sin que aparentemente se haya constatado que ésta da lugar a preferencias diferenciadas en los ámbitos competenciales afectados por la comarcalización.

En coherencia con esta filosofía, se parte de una propuesta de delimitación hecha por el gobierno regional, pero que se somete a consulta de las entidades locales aragonesas y posteriormente, "a la vista del resultado" de la misma, se convierte en proyecto de ley (disposición adicional segunda LCA). Tal consulta se efectuó a lo largo de 1995 y el proceso de delimitación se cerró, inicialmente, con la Ley de Delimitación Comarcal de Aragón (LDCA) aprobada a finales de 1996, mediante la que los municipios aragoneses se agrupan en treinta y tres comarcas²³.

Tomando como base esta delimitación, se inició el proceso de creación de las comarcas de acuerdo con lo estipulado en la LCA (art. 5-7), hasta culminar en la aprobación por las Cortes de Aragón de las respectivas leyes de creación (a finales de abril de 2003 se habían aprobado las leyes de creación de treinta y dos comarcas –todas excepto la de Zaragoza-). Lo singular del proceso es que la delimitación comarcal puede verse modificada a lo largo del mismo, y de hecho así ha sido, ya que, aunque se mantienen las treinta y tres comarcas de la LDCA (no puede incrementarse su número), las distintas leyes de creación han ido introduciendo diversos cambios en su delimitación, además de modificaciones en su denominación.

Estos cambios han sido posibles porque la LMC así lo prevé expresamente²⁴. Pero se han hecho realidad porque el proceso de creación se basa en la iniciativa de los municipios que van a integrar la comarca o, cuando menos, debe contar finalmente con su aprobación cuando la iniciativa parte de una mancomunidad de interés comarcal²⁵ o del propio gobierno regional. También ha influido en ello el que, en la práctica, se haya buscado la aceptación expresa de cada municipio para ser incluido en una u otra demarcación, a pesar de que no se requiere la unanimidad²⁶.

De este modo, las preferencias locales, emanadas a través de las decisiones de los correspondientes ayuntamientos, han desempeñado un importante papel en todas las fases del proceso de delimitación comarcal de Aragón y, por tanto, en la fijación del tamaño de las comarcas aragonesas. En contrapartida, el gobierno regional ha tenido el control sobre la decisión última, tanto en la delimitación de partida plasmada en la LDCA, como en la delimitación consagrada en cada ley de creación (art. 7 LCA). Así, aunque no resulta posible establecer con precisión en qué medida han pesado más los criterios locales o los regionales, parece que la voluntad regional ha sido la dominante en la delimitación inicial y la voluntad de los municipios lo ha sido en la delimitación final.

4.2. El resultado del proceso de delimitación comarcal

y, por tanto, que aumente la eficiencia en la asignación de recursos. En caso de incumplimiento de este principio, en particular si las jurisdicciones son demasiado pequeñas, aparecerán los problemas asociados a la existencia de efectos externos interjurisdiccionales.

²³ Ley 8/1996, de 2 de diciembre. En el preámbulo de esta ley se indica que "la propuesta sometida a consulta partió de distintos trabajos, estudios y antecedentes sobre el tema", pero no han sido publicados. Igualmente, en el preámbulo de las leyes de creación se hace referencia a "estudios documentados" que justifican la creación de la comarca "fundamentada en la existencia de vínculos territoriales, históricos, económicos, sociales y culturales entre los municipios (...), en la conveniencia de la gestión supramunicipal de los servicios que van a prestar y en su viabilidad económica", pero tampoco han sido hechos públicos hasta la fecha.

²⁴ "La denominación y delimitación territorial de las comarcas será aquella que se contenga en su Ley de creación, entendiéndose, en su caso, modificada la denominación y descripción territorial que se contenga en la Ley 8/1996, de 2 de diciembre, de Delimitación Comarcal de Aragón" (art. 3 LMC).

²⁵ Sobre las mancomunidades de interés comarcal, véase art. 86 LALA.

²⁶ Para adoptar la iniciativa por parte de los municipios se exige "un número de municipios no inferior a las dos terceras partes de los que deban constituir la comarca y que representen dos tercios del censo electoral del territorio correspondiente" (art. 6.1a LCA). En caso de que la iniciativa parta de una mancomunidad o, excepcionalmente, del gobierno de Aragón se requiere que no exista oposición expresa de las dos quintas partes de los municipios que, a su vez, representen la mitad, al menos, del censo electoral del territorio correspondiente (art. 6.6 LCA).

El resultado del proceso de delimitación ha sido la configuración de un mapa comarcal de Aragón con jurisdicciones de muy reducido tamaño medio y con grandes diferencias de tamaño entre ellas, tal como puede verse en los siguientes cuadros 2 y 3.

Cuadro 2. Tamaño absoluto de las comarcas aragonesas

Código INE	Denominación	Número de municipios	Nº entidades de población	Población (Habitantes)	Superficie (Km ²)	Densidad (Hab/Km ²)	Renta Bruta Disponible (*)	
							total (miles €)	per cápita (€)
1	La Jacetania	20	80	17.207	1.858	9,3	144.598	8.582
2	Alto Gállego	8	92	12.320	1.360	9,1	110.178	8.923
3	Sobrarbe	19	150	6.854	2.203	3,1	54.674	8.047
4	La Ribagorza	34	175	12.129	2.460	4,9	91.726	7.559
5	Cinco Villas	31	54	32.669	3.063	10,7	252.287	7.803
6	Hoya de Huesca / Plana de Huesca	40	124	60.525	2.526	24,0	645.848	10.737
7	Somontano de Barbastro	29	54	22.740	1.167	19,5	183.747	7.759
8	Cinca Medio	9	18	22.441	577	38,9	174.528	7.866
9	La Litera / La Litera	14	31	18.666	734	25,4	151.323	7.908
10	Los Monegros	31	49	21.240	2.764	7,7	148.258	7.539
11	Bajo Cinca / Baix Cinca	11	17	22.688	1.420	16,0	175.039	7.648
12	Tarazona y el Moncayo	16	21	14.287	452	31,6	106.169	7.259
13	Campo de Borja	18	19	14.326	691	20,7	105.345	7.224
14	Aranda	13	14	8.018	561	14,3	54.142	6.587
15	Ribera Alta del Ebro	17	29	22.564	416	54,2	163.031	7.497
16	Valdejalón	17	23	23.721	933	25,4	161.883	7.484
17	Zaragoza	20	59	662.941	2.289	289,6	6.124.914	9.226
18	Ribera Baja del Ebro	10	10	9.418	990	9,5	75.163	8.217
19	Bajo Aragón-Caspe / Baix Aragó-Casp	6	10	12.604	997	12,6	108.651	7.262
20	Comunidad de Calatayud	67	89	40.185	2.518	16,0	313.945	7.604
21	Campo de Cariñena	14	19	10.501	772	13,6	75.547	7.408
22	Campo de Belchite	15	15	5.505	1.044	5,3	41.061	6.915
23	Bajo Martín	9	10	7.383	795	9,3	60.125	7.344
24	Campo de Daroca	35	36	6.623	1.118	5,9	53.116	7.365
25	Jiloca	40	58	13.829	1.932	7,2	112.527	7.478
26	Cuencas Mineras	30	43	9.604	1.408	6,8	87.219	7.636
27	Andorra-Sierra de Arcos	9	10	11.165	675	16,5	101.066	8.753
28	Bajo Aragón	20	23	26.853	1.304	20,6	234.148	7.812
29	Comunidad de Teruel	46	63	43.273	2.877	15,0	394.438	8.921
30	Maestrazgo	15	30	3.700	1.204	3,1	19.403	7.341
31	Sierra de Albarracín	25	35	4.961	1.329	3,7	34.576	7.258
32	Gudar-Javalambre	24	67	7.892	2.352	3,4	57.282	7.172
33	Matarraña/ Matarranya	18	18	8.682	933	9,3	51.185	7.042
<i>Aragón</i>								
	<i>Total</i>	730	1.545	1.217.514	47.719	25,5	10.667.142	8.702
	<i>Media</i>	22	47	36.894	1.446	23,1	323.247	7.793
	<i>Mediana</i>	18	31	13.829	1.204	12,6	108.651	7.559
	<i>Desviación típica</i>	13	40	111.342	774	48,4	1.032.615	791
	<i>Coefficiente de variación (%)</i>	58	86	302	54	209	319	10
<i>Aragón sin ciudad de Zaragoza (**)</i>								
	<i>Total</i>	729	1.529	597.095	46.656	12,8	4.542.228	8.084
	<i>Media</i>	22	46	18.094	1.414	15,4	141.945	7.748
	<i>Mediana</i>	18	31	13.829	1.204	12,6	107.410	7.549
	<i>Desviación típica</i>	13	40	12.953	760	11,5	122.028	761
	<i>Coefficiente de variación (%)</i>	59	87	72	54	75	86	10

(*) La RBD total está referida a 1995, expresada en euros de ese año y corresponde a la delimitación comarcal de la LDCA (no coincide exactamente con la actual).

La RBD per cápita está estimada con la población existente en 1995 en las delimitaciones comarcales de la LDCA.

(**) En el caso de la RBD se ha excluido la comarca de Zaragoza en su totalidad.

Fuente: Instituto Aragonés de Estadística con el siguiente origen: INE, *Nomenclátor 2002. Relación de unidades poblacionales* (municipios y entidades de población);

INE, Revisión del Padrón Municipal a 1 de enero de 2002 (población); Instituto Geográfico Nacional (superficie); Aznar y Aparicio, 2000 (Renta Bruta Disponible en 1995).

En el cuadro 2 se exponen los datos de algunas de las principales variables expresivas del tamaño absoluto de las comarcas, en concreto las referidas al número de municipios, el número de entidades singulares de población, la población, la superficie y la renta bruta disponible (RBD); además, se incluyen dos variables derivadas de las anteriores y que expresan rasgos estructurales de las comarcas: la densidad de población y la renta bruta disponible per cápita²⁷. Para ayudar a su interpretación, en la parte inferior del cuadro se incluye un conjunto de estadísticos que resumen las

²⁷ Una consecuencia indeseable de la prolongación del proceso de delimitación comarcal más allá de la aprobación de la LDCA es la confusión que provoca en el manejo de datos estadísticos, ya que coexisten datos referidos a distintas delimitaciones. Debe hacerse notar que este problema puede persistir, una vez completado el proceso, en la medida en que se recurra a datos históricos, si no se tiene buen cuidado en adaptarlos.

características principales de cada variable; en concreto, dos medidas de posición central, la media y la mediana, y dos de dispersión, la desviación típica y el coeficiente de variación²⁸.

En términos medios, una comarca aragonesa está compuesta por 22 municipios y 47 entidades singulares de población, con una superficie de 1.446 Km², una población de 36.894 habitantes y una RBD de 323,2 millones de euros (cuadro 2). *A priori*, si se atiende al número de habitantes, que es la variable más relevante, y a la RBD podría considerarse como un tamaño adecuado para una entidad local. No obstante, la superficie parece excesiva y resulta desproporcionada con relación a la población, tal como confirma la baja densidad de población.

Sin embargo, la media tiene poco que ver con la realidad de las comarcas aragonesas. El primer indicio al respecto lo proporciona la gran distancia existente entre el valor de la media y el de la mediana para algunas de las variables. La confirmación viene dada por los elevados valores de la desviación típica, que da la medida de la distancia estándar entre el conjunto de datos y la media: 13 municipios, 40 entidades, 111.342 habitantes, 774 Km² y 1.032,6 millones de euros; enormes desviaciones si se ponen en relación con la media, como hace el coeficiente de variación. Así, la dispersión es superior al 50 % del valor de la media en todos los casos, sobresaliendo la población y la RBD con variaciones aún mayores –por encima del 300 %-.

Ante la evidente existencia de datos atípicos o extremos –muy grandes o muy pequeños con respecto al resto-, ninguna medida puede considerarse representativa del conjunto, pero la mediana lo es más que la media. Por ello, tiene interés fijarse en las características de la comarca que divide en dos partes iguales a la totalidad, es decir, la que deja a un lado las 16 mayores y a otro las 16 menores: está compuesta por 18 municipios y 31 entidades, con una superficie de 1.204 Km², una población de 13.829 habitantes y una RBD de 108,7 millones de euros. Como se ve, el tamaño ya no es tan adecuado para las variables población y RBD como el reflejado por la media, y, dado que la mitad de las comarcas están por debajo de este tamaño, cabe empezar a preocuparse por su idoneidad para hacerse cargo de las competencias que les han sido atribuidas.

Si se excluye la ciudad de Zaragoza, tal como veremos posteriormente que se hace a efectos de la financiación de las comarcas, la dispersión de las variables población y RBD se reduce sustancialmente, aunque sigue siendo elevada (en torno al 80 % del valor de la media). Como es lógico, ahora la media se aproxima sustancialmente a la mediana como consecuencia de la drástica reducción de aquella, pero, en contrapartida –y esto es lo más destacable-, la comarca representativa del Aragón no metropolitano se hace aún más pequeña.

El cuadro 3, que atiende a los datos expresados en términos relativos al total de Aragón, facilita la comprensión intuitiva de la disparidad de tamaños y del predominio de los tamaños reducidos. La comarca media sería la que representa un 3,03 % del total, sea cual sea la variable considerada; pero, como se ha indicado, esto no se corresponde con la realidad. La comarca mediana, más representativa, integra en su seno al 2,5 % de los municipios y de la superficie, el 2 % de las entidades singulares de población, el 1,2 % de la población y el 1 % de la RBD. Como se ve, participaciones muy reducidas, especialmente en la población y en la RBD, y más si se tiene en cuenta el ya de por sí reducido tamaño demográfico y económico de Aragón.

²⁸ El significado preciso de estas medidas puede verse en cualquier manual de estadística descriptiva.

Cuadro 3. Tamaño relativo de las comarcas aragonesas

Código INE	Denominación	Municipios (% s/ Aragón)	Entidades (% s/ Aragón)	Población (% s/ Aragón)	Superficie (% s/ Aragón)	Densidad (Aragón=100)	RBD total (% s/ Aragón)	RBD per cap. (Aragón=100)
1	La Jacetania	2,7	5,2	1,4	3,9	36,3	1,4	98,6
2	Alto Gállego	1,1	6,0	1,0	2,8	35,5	1,0	102,5
3	Sobrarbe	2,6	9,7	0,6	4,6	12,2	0,5	92,5
4	La Ribagorza	4,7	11,3	1,0	5,2	19,3	0,9	86,9
5	Cinco Villas	4,2	3,5	2,7	6,4	41,8	2,4	89,7
6	Hoya de Huesca / Plana de Huesca	5,5	8,0	5,0	5,3	93,9	6,1	123,4
7	Somontano de Barbastro	4,0	3,5	1,9	2,4	76,4	1,7	89,2
8	Cinca Medio	1,2	1,2	1,8	1,2	152,5	1,6	90,4
9	La Litera / La Llitera	1,9	2,0	1,5	1,5	99,7	1,4	90,9
10	Los Monegros	4,2	3,2	1,7	5,8	30,1	1,4	86,6
11	Bajo Cinca / Baix Cinca	1,5	1,1	1,9	3,0	62,6	1,6	87,9
12	Tarazona y el Moncayo	2,2	1,4	1,2	0,9	123,8	1,0	83,4
13	Campo de Borja	2,5	1,2	1,2	1,4	81,3	1,0	83,0
14	Aranda	1,8	0,9	0,7	1,2	56,0	0,5	75,7
15	Ribera Alta del Ebro	2,3	1,9	1,9	0,9	212,6	1,5	86,2
16	Valdejalón	2,3	1,5	1,9	2,0	99,6	1,5	86,0
17	Zaragoza	2,7	3,8	54,5	4,8	1135,2	57,4	106,0
18	Ribera Baja del Ebro	1,4	0,6	0,8	2,1	37,3	0,7	94,4
19	Bajo Aragón-Caspe / Baix Aragó-Casp	0,8	0,6	1,0	2,1	49,5	1,0	83,4
20	Comunidad de Calatayud	9,2	5,8	3,3	5,3	62,5	2,9	87,4
21	Campo de Cariñena	1,9	1,2	0,9	1,6	53,3	0,7	85,1
22	Campo de Belchite	2,1	1,0	0,5	2,2	20,7	0,4	79,5
23	Bajo Martín	1,2	0,6	0,6	1,7	36,4	0,6	84,4
24	Campo de Daroca	4,8	2,3	0,5	2,3	23,2	0,5	84,6
25	Jiloca	5,5	3,8	1,1	4,0	28,1	1,1	85,9
26	Cuencas Mineras	4,1	2,8	0,8	2,9	26,7	0,8	87,8
27	Andorra-Sierra de Arcos	1,2	0,6	0,9	1,4	64,8	0,9	100,6
28	Bajo Aragón	2,7	1,5	2,2	2,7	80,7	2,2	89,8
29	Comunidad de Teruel	6,3	4,1	3,6	6,0	59,0	3,7	102,5
30	Maestrazgo	2,1	1,9	0,3	2,5	12,0	0,2	84,4
31	Sierra de Albarracín	3,4	2,3	0,4	2,8	14,6	0,3	83,4
32	Gudar-Javalambre	3,3	4,3	0,6	4,9	13,2	0,5	82,4
33	Matarraña/ Matarranya	2,5	1,2	0,7	2,0	36,5	0,5	80,9
	<i>Total Aragón</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>
	<i>Media</i>	<i>3,0</i>	<i>3,0</i>	<i>3,0</i>	<i>3,0</i>	<i>90,5</i>	<i>3,0</i>	<i>89,6</i>
	<i>Mediana</i>	<i>2,5</i>	<i>2,0</i>	<i>1,1</i>	<i>2,5</i>	<i>49,5</i>	<i>1,0</i>	<i>86,9</i>
	<i>Desviación típica</i>	<i>1,8</i>	<i>2,6</i>	<i>9,1</i>	<i>1,6</i>	<i>189,6</i>	<i>9,7</i>	<i>9,1</i>
	<i>Coefficiente de variación (%)</i>	<i>58</i>	<i>86</i>	<i>302</i>	<i>54</i>	<i>209</i>	<i>319</i>	<i>10</i>

Fuente: Cuadro 2.

4.3. Los posibles efectos del tamaño sobre la eficiencia

Es difícil ir más allá de la aproximación descriptiva que se acaba de hacer al tamaño de las comarcas y entrar a valorar su adecuación a cada una de las competencias que se les atribuyen, sin embargo esto es precisamente lo que se requeriría para poder juzgar su contribución a la eficiencia. Dado que la tarea excede a las posibilidades de este trabajo, nos limitaremos a hacer un análisis general tomando como referencia los objetivos concretos que el legislador persigue con la comarcalización. Recuérdese que esos objetivos eran: 1) la descentralización de competencias desde la comunidad autónoma y las provincias; 2) la centralización de competencias de los municipios; y 3) la mejora de la organización territorial de los servicios públicos prestados por la comunidad autónoma y un mejor equilibrio de las condiciones de vida en todo el territorio aragonés.

4.3.1. La comarca como administración pública que ejerce competencias

La principal y más inmediata observación que cabe hacer con respecto al tamaño se refiere a las posibles contradicciones que pueden surgir entre los tres objetivos. Si, tal como ha ocurrido en algunos casos, las comarcas no se apartasen del tamaño de las mancomunidades de carácter general preexistentes es posible que su tamaño fuese adecuado para la prestación de servicios municipales o supramunicipales, pero no tiene por qué serlo, simultáneamente, para el ejercicio de las competencias transferidas desde la comunidad autónoma. No obstante, es posible que incluso

algunas comarcas sean excesivamente extensas para desempeñar funciones municipales (piénsese en las que tienen una superficie superior a 2.000 Km² o en las que se asientan en zonas de montaña con grandes dificultades en las comunicaciones terrestres internas), dado que la utilidad derivada de los servicios municipales suele estar estrechamente asociada a la proximidad y al contacto directo con el ciudadano. Al mismo tiempo, es muy probable que la mayoría de las comarcas tengan un tamaño excesivamente reducido para el ejercicio eficiente de buena parte de las competencias transferidas por la comunidad autónoma, en particular si se atiende a la población, aunque también si se toma en consideración la RBD y, en ciertos casos, la superficie²⁹: Por este último motivo, cabe esperar que se produzcan efectos externos interjurisdiccionales y que, a causa del no aprovechamiento de las economías de escala, se incrementen los costes de prestación de los servicios públicos.

A la vista de las competencias atribuidas a las comarcas, se comprueba que la mayor parte va a requerir de personal y equipos especializados para su ejercicio. Esto es así de modo destacado en las competencias de programación y planificación, exclusivas o compartidas, en las de control del cumplimiento de la legislación y en gran parte de los servicios públicos cuya gestión directa o coordinación les es encomendada (incluso en los casos de cooperación con la administración autonómica). Por ello, si cada comarca debe contar con su propio personal especializado y con el correspondiente equipamiento, es muy posible que los problemas de indivisibilidad hagan que se disponga de servicios sobredimensionados en muchas zonas y que no se puedan aprovechar las economías de escala que se obtenían previamente por el gobierno regional.

Si para evitar este problema se decide compartir personal³⁰ y equipamiento entre varias comarcas o se encomienda la gestión al gobierno regional, surgirán de inmediato costes, previamente inexistentes, de coordinación entre gobiernos. Si la opción es la contratación de servicios externos, es muy probable que para cierto tipo de servicios, como los requeridos para el ejercicio de las competencias de programación y planificación, el coste global para la administración también aumente, dado que cada comarca será destinataria de un servicio singular que habrá que pagar como tal, aunque los recibidos por todas sean muy similares; habrá, sin embargo, otro tipo de servicios más propiamente locales, como los de recogida y tratamiento de residuos urbanos, en que ésta sea una solución que permita minimizar costes.

A cambio de ese mayor coste de prestación del conjunto de servicios traspasados, es posible que cada comarca pueda gestionar las competencias que le son transferidas por la comunidad autónoma de forma más acorde con las preferencias de su población. Ahora bien, es dudoso que existan preferencias esencialmente distintas entre la población residente entre distintas zonas como para justificar comarcas de tan reducido tamaño³¹. Al respecto, no deben

²⁹ Piénsese que numerosas delimitaciones comarcales cuentan con una población muy próxima a la fijada como requisito mínimo por la LALA para la constitución de nuevos municipios por segregación de otro u otros previamente existentes: que cada uno de los nuevos municipios resultantes cuente con una población mínima de 1.000 habitantes (art. 11.1b). Esta ley establece, además, otros requisitos para los nuevos municipios que podrían no cumplirse en el caso de algunas comarcas, entre ellos el de capacidad económica: que cada uno "cuenta con recursos suficientes para la prestación de los servicios obligatorios de competencia municipal" (art. 11.1d). Abundando en esta línea, debe tenerse en cuenta que en otras comunidades autónomas, según se expone en Salanova, dir. (2002), se ha ido más lejos que en Aragón en la fijación de la población mínima para constituir nuevos municipios: Galicia (5.000 habitantes), Andalucía (4.000 habitantes), Vizcaya y Guipúzcoa (2.500 habitantes) y Cataluña (2.000 habitantes); lo que deja a algunas comarcas aragonesas incluso por debajo de mínimos.

³⁰ El art. 35.1 de la LMC prevé que en la relación de puestos de trabajo aprobada por una comarca se incluyan "puestos de trabajo susceptibles de ser ocupados por funcionarios de otras comarcas".

³¹ La existencia de vínculos históricos, culturales, sociales y económicos puede encontrarse, con toda seguridad, tanto para territorios más reducidos como para otros más amplios, o simplemente distintos, que los elegidos para las demarcaciones comarcales, lo que, en muchos casos, las hace

confundirse las preferencias estrictamente asignativas –a las que nos estamos refiriendo en todo momento- de las redistributivas; ya que, evidentemente, cada zona –cada municipio- va a preferir ser tratada lo mejor posible frente a las restantes con las que compete en la redistribución de renta en efectivo o en especie (servicios) realizada desde el gobierno regional.

Hay muchas posibilidades, por tanto, de que la descentralización lleve a una pérdida de eficiencia, es decir, que los costes ocasionados por el escaso tamaño de las comarcas (mayores costes unitarios de prestación de servicios y costes adicionales de organización interna y de coordinación entre gobiernos) superen a los beneficios derivados de la mayor homogeneidad de preferencias de la población residente en las demarcaciones comarcales (menores costes de frustración)³².

4.3.2. La comarca como base territorial para la actuación del gobierno regional

Por lo que se refiere al tercero de los objetivos de la comarcalización, cabe decir, del mismo modo que antes, que la demarcación comarcal que puede ser válida para la prestación de servicios municipales o supramunicipales no tiene por qué serlo, simultáneamente, para el despliegue territorial de los servicios públicos que seguirán siendo prestados por el gobierno regional ni constituir, al mismo tiempo, el ámbito adecuado para el ejercicio de la solidaridad intra-regional.

Con respecto a los servicios que son prestados por la comunidad autónoma, es inmediato concluir que, dada su gran diversidad, si el ámbito territorial resulta adecuado para unos difícilmente lo será para otros. Sin embargo, la intención del legislador no deja lugar a dudas: “Los Departamentos de la Diputación General de Aragón utilizarán como base territorial para sus servicios periféricos las divisiones recogidas en la presente delimitación comarcal (...). Excepcionalmente, cuando en un sector concreto de la acción pública deban atenderse áreas de menor extensión, el conjunto de dos o más subcomarcas deberá coincidir con una de las áreas comarcales que se establecen” (disposición adicional segunda LDCA). A pesar de todo, si la comunidad autónoma actúa con criterios de racionalidad en la prestación de los servicios bajo su responsabilidad, es difícil que lleve este precepto hasta sus últimas consecuencias.

Con respecto al ejercicio de la solidaridad intra-regional cabe hacer alguna reflexión tomando en consideración las dos variables de los cuadros 2 y 3 a las que no se ha hecho referencia hasta ahora. Esas variables informan de la muy reducida densidad de población existente en la mayor parte de las comarcas, que contrasta con la elevada densidad de unas pocas, al tiempo que de una situación mucho más homogénea por lo que se refiere a la RBD per cápita (aún existiendo diferencias relevantes). Lo que se resume en una dispersión con respecto a la media que alcanza el 209 % en el caso de la densidad de población y queda reducido al 10 % en el caso de la RBD per cápita³³.

Esto pone de manifiesto cuál es la verdadera naturaleza de los desequilibrios territoriales que afectan a Aragón: no estamos ante un problema de diferencias extremas de capacidad individual de compra por parte de los

considerablemente arbitrarias. Desde luego, los preámbulos de las leyes de creación de las comarcas no aportan razones que permitan llegar al convencimiento de su carácter indiscutible.

³² Para disponer de un balance de costes y beneficios completo habría que tomar en consideración, también, otros factores diversos que se utilizan en la literatura teórica como argumentos en el debate sobre las ventajas y desventajas de la descentralización (véase al respecto el resumen que se presenta en Barberán, 2003).

³³ Téngase bien presente que la RBD mide la renta de la que pueden disponer los hogares tras la intervención redistribuidora de la administración pública a través del sistema tributario y de las transferencias en efectivo.

residentes en los distintos territorios o, lo que es lo mismo, ante un problema de falta de demanda individual, sino de falta de densidad y, por ello, de falta de demanda agregada. La consecuencia –y aquí reside el verdadero problema- es que los residentes de muchas zonas se enfrentan a una oferta de bienes y servicios insuficiente o incompleta, sobre todo en el caso de los servicios –tanto privados como públicos-, dado que su escala de producción y, por tanto, sus costes están más condicionados por el nivel de demanda local.

Se obtiene así una indiscutible vinculación entre la organización territorial de los servicios públicos y el objetivo de reequilibrio de las condiciones de vida en todo el territorio, y aflora una posible contradicción con los criterios de eficiencia que hemos situado en el lugar central de nuestro análisis. Si aceptamos como criterio de equidad que toda la población, al margen de su lugar de residencia, tiene derecho a disfrutar de los servicios públicos con un nivel de calidad semejante, habrá que subsanar las posibles carencias de oferta de servicios.

Ahora bien, no perdamos de vista que lo que nos interesa es discernir qué papel desempeñan en esta situación las comarcas y los efectos de su mayor o menor tamaño. A nuestro entender, no debería confundirse el despliegue territorial de los servicios con la descentralización de las competencias sobre su prestación. Así, dado que los beneficios de los servicios personales y las infraestructuras tienen una clara dimensión territorial, si se ha de garantizar el acceso a ellos de todos los ciudadanos aragoneses al margen de su lugar de residencia, deberían desplegarse a lo largo y ancho de todo el territorio regional, aceptando en ocasiones –en zonas poco pobladas- costes unitarios elevados de prestación. Esto puede requerir la creación de demarcaciones territoriales adecuadas a la prestación de cada tipo de servicio, posiblemente distintas de unos a otros, pero nada tiene que ver con la creación de un nuevo nivel de gobierno como las comarcas. Es decir, la igualdad de oportunidades en el acceso a los servicios no está necesariamente asociada a la descentralización; es más, puede entrar en contradicción con ella según cómo se diseñe su sistema de financiación.

5. Los costes de la comarcalización

5.1. La cuantificación de los costes de la comarcalización

La LCA no ofrece ninguna información que permita avanzar en el conocimiento de los costes del proceso de comarcalización, puesto que en su art. 26 se limita a enumerar sus fuentes potenciales de ingreso, en tanto que en sus arts. 27-29 regula aspectos generales relativos a las transferencias de la comunidad autónoma y a las aportaciones de las provincias y los municipios. Por el contrario, la LMC, en sus arts. 39-45, se ocupa de forma detallada de la financiación que la comunidad autónoma va a aportar a las comarcas y da gran parte de la información que es necesaria para su cuantificación. Como es lógico, no proporciona datos sobre la financiación que las comarcas pueden recibir de las provincias y municipios, ya que dependerá de los acuerdos de cooperación y de las delegaciones de competencias que se produzcan en cada caso; por ello, es muy probable que, en el momento actual, esta financiación resulte de cuantía muy reducida y quede circunscrita a la previamente aportada por los municipios a las mancomunidades que se han disuelto por coincidir sus fines con las competencias comarcales.

A partir del análisis de los instrumentos concretos de financiación que se establecen en los citados artículos de la LMC, se puede deducir que, en esencia, el gobierno regional va a aportar financiación a las comarcas por tres conceptos:

- 1) Coste de la puesta en marcha y funcionamiento de la organización comarcal.
- 2) Coste de las funciones y servicios traspasados por la comunidad autónoma.
- 3) Coste de la ejecución de actuaciones de interés supramunicipal.

La identificación de estos conceptos nos permite abordar el estudio de las necesidades de gasto de las comarcas, que constituye ahora nuestro objetivo, sin necesidad de entrar en el análisis estricto del sistema de financiación comarcal. No obstante, debe tenerse presente que, al margen de los conceptos que justifican la financiación concedida, ésta tiene la condición de transferencia incondicionada (arts. 39.2, 41.3, 42.1 y 46 LMC), lo que dota a las comarcas de un elevado grado de autonomía financiera.

La financiación que el legislador ha considerado necesaria para cubrir los dos primeros conceptos de coste se puede estimar a partir de la LMC³⁴, mientras que para conocer el montante del tercero es preciso recurrir a los presupuestos de la comunidad autónoma y, más en concreto, a su Programa de Política Territorial³⁵. Las cuantías recogidas en la LMC tienen el carácter de mínimo a transferir a las comarcas, pudiendo ser modificadas al alza, pero nunca a la baja (disposición adicional decimotercera); en tanto que las otras cuantías son variables en ambos sentidos y dependen, cada año, de las decisiones adoptadas por el gobierno regional en el proceso de elaboración y aprobación de su presupuesto³⁶.

En el cuadro 4 puede verse el importe de la financiación, con el detalle de cómo se obtiene en cada caso. La estimación se refiere al año base 2002 para la situación en que el proceso de comarcalización estuviese ya concluido, es decir, para el caso en que todas las comarcas se hubiesen constituido y hubiesen recibido los traspasos de la totalidad de las funciones y servicios correspondientes a las competencias que tienen atribuidas en los artículos 4-22 de la LMC. A pesar de ello, resulta una estimación incompleta, ya que la población de la ciudad de Zaragoza ha sido excluida de todos los cálculos –atendiendo a lo establecido en el apartado 1 de la disposición adicional novena de la LMC- y no se dispone todavía de ningún criterio oficial que permita calcular, siquiera aproximadamente, la financiación específica que va a requerir.

A la vista de los datos, es evidente que la dimensión financiera de la descentralización acometida en Aragón tiene una considerable importancia: 162 millones de euros, equivalente al 6,8 % del total de gastos no financieros del presupuesto de la comunidad autónoma para 2002; porcentaje que se eleva al 10,6 % si se excluyen de la magnitud de referencia los gastos sobre los que el gobierno regional dispone de un muy reducido o nulo margen de decisión³⁷. En

³⁴ El coste de la puesta en marcha y funcionamiento de la organización comarcal se obtiene a partir de la tabla de financiación del artículo 42.3 de la LMC, donde se hace depender del número de habitantes de las comarcas. El coste de las funciones y servicios traspasados por la comunidad autónoma se divide en dos subconceptos: el primero, costes de personal, se obtiene a partir de la tabla de financiación del anexo 2 de la LMC, donde se hace depender, también, del número de habitantes; el segundo, otros costes corrientes y de capital, se obtiene directamente del anexo 1 de la LMC.

³⁵ Nos ajustamos a la información facilitada por el Gobierno de Aragón sobre los convenios de colaboración suscritos entre la comunidad autónoma y las entidades locales de cada delimitación comarcal en el año 2002. Al respecto y de cara al futuro debe tenerse en cuenta que cuando se constituye una comarca los convenios dejan de renovarse y son sustituidos por transferencias incondicionadas (arts. 42.1 y 42.2 LMC).

³⁶ No obstante, cualquier reducción con respecto a la situación de partida en el año 2002 va a resultar conflictiva y es poco probable que se dé, salvo en un marco de crisis financiera de la comunidad autónoma que requiera de un ajuste presupuestario generalizado. Por lo pronto, entre 2002 y 2003, la previsión es que la financiación incluida de en el Programa de Política Territorial para esta finalidad se incremente de 19.032,2 a 19.294,5 miles de euros.

³⁷ Si se toma como magnitud de referencia la totalidad de los gastos no financieros, el porcentaje obtenido (6,8 %) no refleja en absoluto la capacidad de decisión de la que verdaderamente se desprende la comunidad autónoma. Por ello, recalculamos el porcentaje excluyendo de entre los gastos no financieros los intereses de la deuda, entendiendo que es un pago obligatorio sobre el que no hay posibilidad alguna de reasignación, y los gastos

contrapartida, los ingresos no financieros que van a gestionar las entidades locales en Aragón se incrementan en aproximadamente un 14,5 % con respecto a la situación previa³⁸. Por tanto, puede afirmarse que el proceso de comarcalización va a provocar cambios significativos, no sólo en la estructura organizativa del sector público de Aragón sino, también, en el reparto del poder financiero dentro del mismo.

Cuadro 4. Transferencias incondicionadas del Gobierno de Aragón a las comarcas
Cuantificación para el año base 2002 en el supuesto de desarrollo completo del proceso de comarcalización (*)

Justificación de las transferencias	miles de euros	%	%	
I. Coste de la puesta en marcha y funcionamiento de la organización comarcal				
Dotación según tamaño	Hasta 10.000 habitantes (114.192,30 € x 11 comarcas)	1.256,1	25,4	0,8
	De 10.001 a 25.000 habitantes (150.253,03 € x 16 comarcas)	2.404,0	48,6	1,5
	De 25.001 a 50.000 habitantes (210.354,24 € x 5 comarcas)	1.051,8	21,3	0,6
	De más de 50.000 habitantes (234.394,72 € x 1 comarca)	234,4	4,7	0,1
<i>Total coste de puesta en marcha y funcionamiento</i>		4.946,3	100,0	3,1
II. Coste de las funciones y servicios traspasados por la comunidad autónoma a las comarcas				
II.1. Costes de personal				
Dotación según tamaño	Hasta 25.000 habitantes (262.322,21 € x 27 comarcas)	7.082,7	73,7	4,4
	Más de 25.000 habitantes (420.183,45 € x 6 comarcas)	2.521,1	26,3	1,6
<i>Total coste de personal</i>		9.603,8	100,0	5,9
II.2. Otros costes corrientes y de capital (dotación por materia competencial y por programa presupuestario)				
1. Ordenación del territorio y urbanismo	Urbanismo	2.395,2	1,9	1,5
2. Transportes	Transportes y comunicaciones	1.704,3	1,3	1,1
3. Protección del medio ambiente	Protección y mejora del medio natural	2.972,0	2,3	1,8
	Gestión e infraestructura de recursos hidráulicos	13.492,6	10,5	8,3
4. Servicio de recogida y tratamiento de residuos urbanos	Protección y mejora del medio ambiente	13.911,8	10,8	8,6
5. Sanidad y salubridad pública	Asistencia sanitaria	1.095,9	0,9	0,7
6. Acción social	Gestión y desarrollo de la acción social	23.148,1	18,0	14,3
7. Agricultura, ganadería y montes	Mejora de estructuras agrarias y desarrollo rural	6.874,6	5,4	4,2
	Coordinación y gestión de servicios agrarios	1.952,7	1,5	1,2
	Producción agraria y gestión de ayudas	6.638,6	5,2	4,1
	Protección y mejora del medio natural	6.591,3	5,1	4,1
8. Cultura	Promoción y acción cultural	2.358,8	1,8	1,5
	Gestión de bibliotecas	1.021,2	0,8	0,6
	Archivos y museos	802,6	0,6	0,5
9. Patrimonio cultural y tradiciones populares	Protección y difusión del patrimonio cultural	4.459,7	3,5	2,8
10. Deporte	Fomento y apoyo a la actividad deportiva	5.748,4	4,5	3,6
11. Juventud	Promoción de la juventud	2.376,7	1,9	1,5
12. Promoción del turismo	Ordenación, promoción y fomento del turismo	6.463,5	5,0	4,0
13. Artesanía	Ordenación y promoción comercial	429,7	0,3	0,3
14. Protección de los consumidores y usuarios	Control del consumo	493,2	0,4	0,3
15. Energía, promoción y gestión industrial	Fomento y gestión energética	1.141,0	0,9	0,7
	Fomento industrial	8.415,3	6,6	5,2
16. Ferias y mercados comarcales	Ordenación y promoción comercial	1.156,1	0,9	0,7
17. Protección civil y prevención y extinción de incendios	Servicios de seguridad y protección civil	413,0	0,3	0,3
18. Enseñanza	Servicios generales (transporte escolar)	8.492,5	6,6	5,2
	Educación (comedores escolares)	3.753,2	2,9	2,3
<i>Total otros costes corrientes y de capital</i>		128.302,0	100,0	79,3
<i>Total coste de las funciones y servicios traspasados</i>		137.905,8		85,2
III. Coste de la financiación de actuaciones de interés supramunicipal				
Convenios de colaboración con las entidades locales financiados por el Programa de Política Territorial (**)		19.032,2		11,8
Coste total de las comarcas (Total transferencias incondicionadas)		161.884,3		100,0
	<i>millones de pesetas</i>	26.935,3		

(*) Situación en la que todas las comarcas se han constituido y se ha completado el traspaso de las funciones y servicios de la totalidad de sus competencias según la LMC.

Queda al margen la financiación específica de la ciudad de Zaragoza, cuya población (620.419 habitantes) resulta excluida a todos los efectos de los cálculos (el resto de su comarca tiene 42.522 habitantes, por lo que se clasifica en el grupo de comarcas de entre 25.001 y 50.000 habitantes).

(**) Cifra corregida para incluir el importe que habría correspondido a la delimitación comarcal del Jiloca en caso de haber firmado su convenio para 2002.

Fuente: Ley 23/2001, de 26 de diciembre, de Medidas de Comarcalización (bloques I y II del cuadro) y ejecución del Programa de Política Territorial (bloque III del cuadro).

financiados con ingresos cuyo uso está sometido a condición por parte del financiador, ya sea éste la Unión Europea o la administración central del Estado, ya que, de nuevo, las posibilidades de reasignación son nulas o muy reducidas; entre estos últimos destacan las subvenciones gestionadas en el marco de la Política Agrícola Común, las inversiones financiadas con cargo a los Fondos Estructurales y de Cohesión y las inversiones y transferencias financiadas mediante recursos obtenidos a través de convenios o contratos con la administración central. Los gastos no financieros previstos en el presupuesto de la comunidad autónoma de Aragón para 2002 ascienden a 2.386,3 millones de euros, los gastos por intereses, a 53,9 millones, y la financiación condicionada, a 547,4 millones en transferencias corrientes y a 259,4 en transferencias de capital.

³⁸ Los ingresos no financieros de las entidades locales aragonesas en 2001 –último año sobre el que se dispone de información agregada- fueron de 1.112,5 millones de euros.

El concepto principal que justifica las transferencias que van a percibir las comarcas es, como no puede ser de otro modo, el referido al coste de las funciones y servicios traspasados (85,2 %); le siguen, en orden de importancia, la financiación de actuaciones de interés supramunicipal (11,8 %) y el coste de puesta en marcha y funcionamiento de los nuevos gobiernos locales (3,1 %). De entre todas las materias competenciales transferidas a las comarcas, destacan por su importancia financiera las siguientes: Acción social (18 % de los costes de las funciones y servicios traspasados, excluidos los costes de personal); Agricultura, ganadería y montes (17,2 %); Protección del medio ambiente (12,8 %); Servicio de recogida y tratamiento de residuos urbanos (10,8 %); Enseñanza (9,5 %) y Energía, promoción y gestión industrial (7,5 %).

Dentro del coste de las funciones y servicios traspasados, sólo el 7 % de las transferencias se justifican para atender los gastos de personal, lo que constituye un rasgo singular de las comarcas si se compara con el peso que tienen los gastos de personal respecto del total de gastos no financieros en los presupuestos de la comunidad autónoma (24,5 %) y de las entidades locales aragonesas (25,8 %)³⁹. Esta singularidad permite apuntar la posibilidad de que algunas necesidades de gasto estén infravaloradas o, alternativamente, otras sobrevaloradas; es decir, permite llamar la atención sobre posibles problemas de infravaloración de los costes de personal o de sobrevaloración de los costes distintos de los de personal. Si esto se confirma, estaríamos ante una situación de desequilibrio fiscal vertical entre comunidad autónoma y comarcas, con sus habituales consecuencias en términos de insuficiencia financiera, bien para las comarcas (caso de infravaloración) o bien para la comunidad autónoma (caso de sobrevaloración).

La confirmación o el rechazo de esta hipótesis requeriría de un conocimiento detallado de los cálculos que han servido de base a la cuantificación de las necesidades de gasto implícitas en las cifras de la LMC del que no disponemos, ya que no se han hecho públicos tales cálculos. Sólo sabemos que la cuantificación partió del trabajo realizado por una comisión creada al efecto⁴⁰. Dicho trabajo consistió, primero, en identificar los conceptos de gasto (de entre los gastos no financieros) cuya finalidad era coincidente con las competencias atribuidas a las comarcas, a continuación, en dividir el importe de esos conceptos entre gasto territorializable y no territorializable y, finalmente, en comarcalizar el gasto territorializable (todo ello a partir de los datos presupuestarios y contables de la comunidad autónoma para 2000); los resultados obtenidos fueron, en última instancia, adaptados por el legislador con arreglo a criterios políticos. Además, tenemos conocimiento de que los gastos de personal acabaron siendo objeto de tratamiento separado como consecuencia de la aparición de problemas de indivisibilidad (sobre todo porque, para ciertas tareas, uno o unos pocos empleados debían dividirse entre 33 comarcas –algo totalmente imposible–), optándose por garantizar a cada comarca la financiación precisa para disponer de un número mínimo global de empleados.

Precisamente, las dificultades encontradas por el legislador a la hora de reasignar el personal entre la comunidad autónoma y las comarcas, por razón de su indivisibilidad, y la solución adoptada permiten anticipar que, por la misma razón, las comarcas se van a enfrentar a importantes disfunciones a la hora de acometer la multitud de tareas

³⁹ Porcentajes obtenidos a partir de las previsiones del presupuesto de la comunidad autónoma de Aragón para 2002 y de los presupuestos de las entidades locales aragonesas para 2001. Los porcentajes señalados se incrementan hasta el 30,1 % y al 27,1 %, respectivamente, si, además de la administración general de la comunidad autónoma y las corporaciones locales, se incluyen sus organismos autónomos. Incluso haciendo el supuesto de que la financiación transferida para cubrir los costes de funcionamiento de las comarcas vaya a destinarse íntegramente a gastos de personal, su peso resulta extraordinariamente reducido (10,2 %).

⁴⁰ Comisión integrada por personal de los distintos departamentos del gobierno de Aragón afectados por el proceso de transferencias y por personal de Arthur Andersen, como consultor externo.

que les han sido traspasadas, ya que un mismo empleado puede verse obligado a atender tareas muy diversas. La situación aún puede ser, de hecho, más complicada para las comarcas si a esto se suma el escaso peso que, como ya hemos expuesto, se ha previsto para los gastos de personal dentro de las transferencias destinadas a cubrir los costes de las funciones y servicios traspasados.

5.2. Los criterios de reparto de la financiación entre las comarcas

La financiación del coste de la puesta en marcha y funcionamiento de la organización comarcal se transfiere por la comunidad autónoma a través del Programa de Política Territorial, de acuerdo con una escala de cuatro tramos que fija la cuantía a percibir por cada comarca en función de su número de habitantes (art. 42.3 LMC) (véase cuadro 4)⁴¹. Implica el reconocimiento implícito de la existencia de problemas de indivisibilidad y, por tanto, de economías de escala en este ámbito, tal como se comprueba si se compara el recorrido o rango de variación existente entre las cuantías mínima y máxima de financiación otorgada por comarca con el que existe entre los tamaños de las comarcas: el recorrido relativo de la financiación es del 68 %, mientras que el del número de habitantes se eleva hasta el 1.787 %, si se incluye la ciudad de Zaragoza, y al 316 % si se excluye⁴².

La transferencia a las comarcas de la financiación asociada al coste de las funciones y servicios traspasados por la comunidad autónoma también se basa en fórmulas preestablecidas de reparto, sin distinguir entre las distintas materias competenciales y, lo que es más importante, sin tener en cuenta datos históricos relativos a la situación de las distintas comarcas en tales materias. La financiación de los costes de personal varía según el número de habitantes de las comarcas conforme a una escala de sólo dos tramos (anexo 2 LMC) (véase cuadro 4), siendo el recorrido relativo entre ambos de tan sólo el 46 %; de lo que se deduce que el legislador ha estimado que las economías de escala en los servicios que requieren del empleo de personal son extremas. La financiación destinada a cubrir el resto de los costes corrientes y de capital de los traspasos se distribuye según una fórmula –casi idéntica a la aplicada para repartir el Fondo de Cooperación Municipal regulado en el art. 262 de la LALA– que, de nuevo, pone de manifiesto que el legislador aprecia la existencia de muy intensas economías de escala en el ejercicio de las funciones y servicios traspasados: el 40 % de la financiación total, a partes iguales entre todas las comarcas; el 15 % según el número de municipios y núcleos de población⁴³; y sólo el 45 % restante según el número de habitantes (art. 45 LMC).

No cabe ninguna duda de que si las economías de escala son realmente tan importantes como se desprende de estos criterios de reparto de la financiación, debería haberse puesto un mayor empeño en obtener delimitaciones comarcales más homogéneas en tamaño y, sobre todo, de mayor tamaño. Sin embargo, también cabe la posibilidad de que las fórmulas de reparto no se basen en criterios técnicos relacionados con una previa estimación de los costes unitarios de prestación de los servicios traspasados, sino que reflejen, simplemente, el resultado de la negociación

⁴¹ Hay una relación directa implícita entre la cuantía de la financiación transferida por este concepto a cada comarca y el número de miembros integrantes de su respectivo consejo comarcal fijado en el artículo 17.2 de la LCA. Esa relación se concreta en un montante fijo de 6.010,1 euros por cada consejero comarcal.

⁴² El recorrido relativo se ha calculado haciendo el cociente entre el recorrido absoluto de los valores de la serie de datos (Máx. Xi – Mín. Xi) y la media de los valores de la serie.

⁴³ Este factor de reparto queda notablemente indeterminado, ya que la distribución comarcal del número de municipios es muy distinta a la del número de núcleos de población. La práctica de reparto seguida por el gobierno regional está atendiendo al número de entidades singulares de población que constan en el Nomenclátor que periódicamente elabora el Instituto Nacional de Estadística.

política entre los distintos grupos del legislativo regional; en tal caso, podríamos estar, básicamente, ante unos criterios de reparto inadecuados desde el punto de vista de la garantía del equilibrio fiscal horizontal entre gobiernos comarcales.

Los criterios de reparto de la financiación de actuaciones de carácter supramunicipal no se encuentran regulados en la LMC, de modo que los actualmente aplicados están sujetos a la posibilidad de cambios por parte del gobierno regional, que es quien dota y distribuye el Programa de Política Territorial (art. 261 LALA y art. 42.1 LMC). Los convenios del año 2000 para la realización de inversiones de interés supramunicipal se repartieron, salvando pequeños ajustes finales, con los siguientes criterios: el 66 % a partes iguales entre todas las delimitaciones comarcales, el 24,3 % según el número de municipios y sólo el 9,7 % restante según el número de habitantes. Aunque este criterio se vio enturbiado en 2001 por la incorporación a los convenios de la financiación que las mancomunidades recibían de la comunidad autónoma para sufragar sus gastos de funcionamiento –financiación de cuantía muy desigual por comarca debido a la dispar implantación comarcal de las mancomunidades-, la base lógica del sistema siguió siendo la misma. Y continúa siéndolo en 2002 y 2003, a pesar de que se reduce en 5 puntos la parte de la financiación repartida de forma igualitaria entre todas las comarcas y se incrementa, a cambio, la parte repartida según los habitantes⁴⁴.

5.3. El resultado de la aplicación de los criterios de reparto entre comarcas

La aplicación de los criterios de reparto tiene su traducción en las cifras que se incluyen en el cuadro 5. Este cuadro se ha confeccionado siguiendo los mismos criterios que el anterior cuadro 4, por lo que refleja la situación que se daría en el año 2002 si se hubiese completado el proceso de comarcalización (constitución de todas las comarcas y traspaso de las funciones y servicios correspondientes a la totalidad de sus competencias) salvo en lo referente al tratamiento especial –todavía indeterminado- a recibir por la ciudad de Zaragoza.

La financiación media por comarca se eleva a un total de 4.905.600 euros, distribuidos del siguiente modo: 149.900 euros por el coste de la puesta en marcha y funcionamiento; 291.000 por los costes de personal; 3.887.900 por los otros costes derivados de las funciones y servicios traspasados; y 576.700 para actuaciones de interés supramunicipal. La desviación típica de la financiación total se eleva a 1.645.100 euros, el coeficiente de variación es del 34 % y el valor de la mediana se sitúa muy próximo al de la media.

La evaluación de estos datos requiere de la introducción, como elemento de comparación, de los valores alcanzados por el coeficiente de variación calculado previamente para el tamaño de las comarcas, en particular para la población (cuadro 2): frente al actual 34 % de dispersión relativa de la financiación con respecto a la media, al analizar la población se alcanzaban valores del 302 % (72 % sin la ciudad de Zaragoza). Así, aún en el mejor de los casos, la dispersión del tamaño es el doble que la dispersión de la financiación, con lo que se obtiene un nuevo indicio de la enorme importancia que el legislador parece haber otorgado a las economías de escala; al mismo tiempo, estos valores permiten apreciar con claridad que si la escasa dispersión de la financiación no estuviese basada en la existencia de tan importantes economías de escala, el sistema comarcal se vería abocado a una situación de graves desequilibrios fiscales horizontales y, por tanto, de falta de equidad.

⁴⁴ Otro cambio introducido en 2002 es la concesión de financiación adicional a las comarcas que, en 2001, no recibían nada para atender a los gastos de funcionamiento de las mancomunidades o recibían muy poco.

Cuadro 5. Detalle comarcal de las transferencias incondicionadas del Gobierno de Aragón

Cuantificación para el año base 2002 en el supuesto de desarrollo completo del proceso de comarcalización (*)

(miles de euros)

Código INE	Denominación	Puesta en marcha y funcionamiento	Funciones y serv. traspasados		Actuaciones de interés supramunicipal (***)	Total
			Costes de personal	Otros costes (**)		
1	La Jacetania	150,3	262,3	4.215,5	594,8	5.222,9
2	Alto Gállego	150,3	262,3	3.892,5	569,5	4.874,5
3	Sobrarbe	114,2	262,3	4.086,4	675,2	5.138,1
4	La Ribagorza	150,3	262,3	4.907,9	766,0	6.086,4
5	Cinco Villas	210,4	420,2	5.386,7	765,9	6.783,2
6	Hoya de Huesca / Plana de Huesca	234,4	420,2	8.952,2	684,2	10.291,0
7	Somontano de Barbastro	150,3	262,3	4.426,7	775,1	5.614,4
8	Cinca Medio	150,3	262,3	3.949,3	577,4	4.939,3
9	La Litera / La Llitera	150,3	262,3	3.746,2	598,6	4.757,4
10	Los Monegros	150,3	262,3	4.219,3	604,9	5.236,8
11	Bajo Cinca / Baix Cinca	150,3	262,3	3.960,7	483,3	4.856,6
12	Tarazona y el Moncayo	150,3	262,3	3.198,2	609,0	4.219,8
13	Campo de Borja	150,3	262,3	3.177,1	520,4	4.110,1
14	Aranda	114,2	262,3	2.504,9	463,8	3.345,2
15	Ribera Alta del Ebro	150,3	262,3	4.098,2	541,1	5.051,9
16	Valdejalón	150,3	262,3	4.135,4	540,3	5.088,3
17	Zaragoza (excluida ciudad)	210,4	420,2	6.401,8	621,3	7.653,6
18	Ribera Baja del Ebro	114,2	262,3	2.590,4	426,3	3.393,2
19	Bajo Aragón-Caspe / Baix Aragón-Casp	150,3	262,3	2.898,5	424,7	3.735,7
20	Comunidad de Calatayud	210,4	420,2	6.549,5	931,0	8.111,0
21	Campo de Cariñena	150,3	262,3	2.807,2	453,4	3.673,2
22	Campo de Belchite	114,2	262,3	2.274,3	450,8	3.101,6
23	Bajo Martín	114,2	262,3	2.393,6	420,5	3.190,6
24	Campo de Daroca	114,2	262,3	2.644,0	573,3	3.593,9
25	Jiloca	150,3	262,3	3.614,8	659,2	4.686,6
26	Cuencas Mineras	114,2	262,3	3.019,5	616,6	4.012,5
27	Andorra-Sierra de Arcos	150,3	262,3	2.759,3	409,0	3.580,9
28	Bajo Aragón	210,4	420,2	4.438,2	618,8	5.687,6
29	Comunidad de Teruel	210,4	420,2	6.524,2	675,4	7.830,2
30	Maestrazgo	114,2	262,3	2.286,6	438,2	3.101,3
31	Sierra de Albarracín	114,2	262,3	2.470,9	544,5	3.391,9
32	Gudar-Javalambre	114,2	262,3	3.152,9	518,3	4.047,7
33	Matarranya/ Matarranya	114,2	262,3	2.618,9	481,5	3.476,9
	<i>Total</i>	<i>4.946,3</i>	<i>9.603,8</i>	<i>128.302,0</i>	<i>19.032,2</i>	<i>161.884,3</i>
	<i>Media</i>	<i>149,9</i>	<i>291,0</i>	<i>3.887,9</i>	<i>576,7</i>	<i>4.905,6</i>
	<i>Mediana</i>	<i>150,3</i>	<i>262,3</i>	<i>3.746,2</i>	<i>573,3</i>	<i>4.757,4</i>
	<i>Desviación típica</i>	<i>34,6</i>	<i>60,9</i>	<i>1.479,2</i>	<i>119,5</i>	<i>1.645,1</i>
	<i>Coefficiente de variación (%)</i>	<i>23</i>	<i>21</i>	<i>38</i>	<i>21</i>	<i>34</i>

(*) Situación en la que todas las comarcas se han constituido y se ha completado el traspaso de las funciones y servicios de la totalidad de sus competencias según la LMC.

Queda al margen la financiación específica de la ciudad de Zaragoza, cuya población (620.419 habitantes) resulta excluida a todos los efectos de los cálculos.

(**) Reparto realizado de acuerdo con los datos de habitantes y número de entidades de población expuestos en el cuadro 2.

(***) Este reparto se vería ligeramente modificado si hubiese sido realizado con la delimitación comarcal actual, dado que presenta pequeñas diferencias con la vigente en 2002.

Fuente: idem. cuadro 4.

Mayor evidencia, si cabe, sobre la escasa sensibilidad de la financiación a la diversidad de tamaños se obtiene cuando se analiza la financiación per cápita percibida en las distintas comarcas, que puede verse en el cuadro 6.

Cuadro 6. Detalle comarcal de las transferencias incondicionadas per cápita del Gobierno de Aragón

Cuantificación para el año base 2002 en el supuesto de desarrollo completo del proceso de comarcalización

Código INE	Denominación	Puesta en marcha y funcionamiento	Funciones y serv. traspasados		Actuaciones de interés supramunicipal	Total
			Costes de personal	Otros costes		
1	La Jacetania	8,7	15,2	245,0	34,6	303,5
2	Alto Gállego	12,2	21,3	315,9	46,2	395,7
3	Sobrarbe	16,7	38,3	596,2	98,5	749,7
4	La Ribagorza	12,4	21,6	404,6	63,2	501,8
5	Cinco Villas	6,4	12,9	164,9	23,4	207,6
6	Hoya de Huesca / Plana de Huesca	3,9	6,9	147,9	11,3	170,0
7	Somontano de Barbastro	6,6	11,5	194,7	34,1	246,9
8	Cinca Medio	6,7	11,7	176,0	25,7	220,1
9	La Litera / La Llitera	8,0	14,1	200,7	32,1	254,9
10	Los Monegros	7,1	12,4	198,7	28,5	246,6
11	Bajo Cinca / Baix Cinca	6,6	11,6	174,6	21,3	214,1
12	Tarazona y el Moncayo	10,5	18,4	223,9	42,6	295,4
13	Campo de Borja	10,5	18,3	221,8	36,3	286,9
14	Aranda	14,2	32,7	312,4	57,9	417,2
15	Ribera Alta del Ebro	6,7	11,6	181,6	24,0	223,9
16	Valdejalón	6,3	11,1	174,3	22,8	214,5
17	Zaragoza (excluida ciudad)	4,9	9,9	150,6	14,6	180,0
18	Ribera Baja del Ebro	12,1	27,9	275,0	45,3	360,3
19	Bajo Aragón-Caspe / Baix Aragón-Casp	11,9	20,8	230,0	33,7	296,4
20	Comunidad de Calatayud	5,2	10,5	163,0	23,2	201,8
21	Campo de Cariñena	14,3	25,0	267,3	43,2	349,8
22	Campo de Belchite	20,7	47,7	413,1	81,9	563,4
23	Bajo Martín	15,5	35,5	324,2	56,9	432,2
24	Campo de Daroca	17,2	39,6	399,2	86,6	542,6
25	Jiloca	10,9	19,0	261,4	47,7	338,9
26	Cuencas Mineras	11,9	27,3	314,4	64,2	417,8
27	Andorra-Sierra de Arcos	13,5	23,5	247,1	36,6	320,7
28	Bajo Aragón	7,8	15,6	165,3	23,0	211,8
29	Comunidad de Teruel	4,9	9,7	150,8	15,6	180,9
30	Maestrazgo	30,9	70,9	618,0	118,4	838,2
31	Sierra de Albarracín	23,0	52,9	498,1	109,8	683,7
32	Gudar-Javalambre	14,5	33,2	399,5	65,7	512,9
33	Matarranya/ Matarranya	13,2	30,2	301,6	55,5	400,5
	<i>Media</i>	<i>11,4</i>	<i>23,3</i>	<i>276,1</i>	<i>46,2</i>	<i>357,0</i>
	<i>Mediana</i>	<i>10,9</i>	<i>19,0</i>	<i>245,0</i>	<i>36,6</i>	<i>303,5</i>
	<i>Desviación típica</i>	<i>5,7</i>	<i>14,2</i>	<i>122,5</i>	<i>27,1</i>	<i>167,4</i>
	<i>Coefficiente de variación (%)</i>	<i>50</i>	<i>61</i>	<i>44</i>	<i>59</i>	<i>47</i>

Fuente: Cuadro 5 (importe de las transferencias) y Cuadro 2 (población).

La financiación total per cápita varía entre un mínimo de 170 euros en la Hoya de Huesca y un máximo de 838,2 en el Maestrazgo, situándose la media en 357 euros⁴⁵. La dispersión es, por tanto, extrema, ya que los que más reciben obtienen cinco veces más que los que menos; siendo el recorrido absoluto de 668,2 euros y el relativo del 187,2 %. Si se toman en consideración todos los valores de la serie y no solo los extremos la dispersión parece menos alarmante, ya que la desviación típica es de 167,4 euros y el coeficiente de variación del 47 %, pero no por ello dejan de ser resultados verdaderamente excepcionales tratándose de una serie de datos de financiación per cápita destinada a cubrir los costes de ejercer competencias idénticas en jurisdicciones de nueva creación cuando, además, tales costes no se basan en los datos históricos del gasto territorializado⁴⁶.

⁴⁵ Si en lugar de calcular la media de la financiación per cápita recibida por las distintas comarcas se calcula directamente la media de la financiación per cápita haciendo el cociente entre financiación total y población de Aragón (excluyendo la residente en la ciudad de Zaragoza), ésta se reduce hasta 271,1 euros.

⁴⁶ La dispersión de la financiación básica per cápita de las comunidades autónomas (financiación destinada a cubrir el coste de los servicios traspasados, obtenida a través de tasas, tributos cedidos y transferencias generales del Estado), en los primeros años de su puesta en marcha, era

La mayor dispersión de valores per cápita se da en los costes de personal, seguida de las actuaciones de interés supracomarcal y de los costes de puesta en marcha y funcionamiento. La menor dispersión se da en los costes – distintos de los de personal- de las funciones y servicios traspasados, aunque, como consecuencia de su mayor relevancia, son los que determinan la dispersión final.

5.4. Los posibles efectos de la cuantificación de los costes y del reparto de la financiación

5.4.1. Incremento del gasto público o insuficiencia financiera

De lo visto hasta ahora sobre la cuantificación de los costes y el reparto de la financiación, se deduce la posibilidad de que el proceso de comarcalización de lugar a un incremento de los gastos del sector público aragonés frente a la situación previa o, alternativamente, provoque una situación de insuficiencia financiera. A los efectos de valorar esta posibilidad, atenderemos especialmente al cálculo de los sobrecostes que se pueden derivar del proceso de comarcalización, es decir, al hecho de que para prestar los mismos servicios que antes se incurra en un coste mayor.

Los gastos de puesta en marcha y funcionamiento de las comarcas (4,9 millones de euros) pueden considerarse en su totalidad como un sobrecoste atribuible a las nuevas instituciones que se crean, ya que representan el coste mínimo necesario para hacer posible la existencia de los nuevos órganos de gobierno y no se traducen en la prestación de nuevos servicios. Por el contrario, los gastos asociados a las funciones y servicios traspasados no pueden ser considerados íntegramente como un sobrecoste del proceso de comarcalización, aunque sí parcialmente si se confirma la existencia de las economías de escala previamente señaladas; la clave de la mayor o menor cuantía de ese sobrecoste está en la diferencia existente entre el coste medio de la prestación de esas funciones y servicios antes de la comarcalización y su coste medio efectivo tras la comarcalización.

Dado que no conocemos ese coste medio previo a la descentralización, cabe adoptar el supuesto simplificador –aceptable en el contexto de importantes economías de escala en el que hipotéticamente nos movemos- de que como máximo se corresponderá con el coste de la comarca de menor coste por habitante. Esta comarca es la Hoya de Huesca, cuyo coste per cápita de las funciones y servicios traspasados es de 154,8 euros; en tanto que el coste per cápita medio tras la comarcalización es de 231 euros⁴⁷. Si se hace la diferencia entre uno y otro coste y el resultado se multiplica por el total de la población destinataria de los servicios públicos que estamos analizando (597.095 habitantes), se obtiene un sobrecoste de 45,5 millones de euros, equivalente al 33 % del total de la financiación transferida a las comarcas para atender a las funciones y servicios traspasados.

Resulta, por tanto, que el sector público aragonés, para atender a la prestación de los mismos servicios que antes de la comarcalización, debería incurrir como mínimo en un coste añadido de 50,4 millones de euros (en el

muy inferior a la calculada para las comarcas y se explica en buena parte por razones históricas (distinta presencia efectiva del Estado en cada territorio regional antes del traspaso de servicios), a pesar de lo cual recibió muy fuertes críticas. En 1987, año de entrada en vigor del primer "modelo definitivo" de financiación de las comunidades autónomas, la financiación básica per cápita presentaba un coeficiente de variación del 13,7 % en las comunidades del artículo 151 de la Constitución y del 24,7 % en las comunidades del artículo 143 (estimación realizada a partir de los datos ofrecidos por Castells, 1988). En las sucesivas reformas del sistema de financiación esa dispersión se ha ido reduciendo, en la mediada en que se ha incrementado el peso atribuido a la población en la determinación de las necesidades de gasto de las comunidades autónomas (en 1987 la población tenía una ponderación del 59 % dentro del conjunto de variables sociodemográficas utilizadas para la determinación de las necesidades de gasto por competencias comunes y del 84 % para las competencias de educación, mientras que en 2002 ese porcentaje se ha fijado, con carácter general, en el 94 %).

⁴⁷ Resultado de hacer el cociente entre el coste total de las funciones y servicios traspasados y la población de Aragón, excluida la residente en la ciudad de Zaragoza

supuesto de que el proceso de comarcalización estuviese completado, dejando al margen la ciudad de Zaragoza). Aunque si las economías de escala no son realmente tan importantes como se desprende de los criterios de reparto de la financiación, este sobrecoste sería inferior.

Además, hay que tener en cuenta los 19 millones de euros de financiación para actuaciones de interés supramunicipal, transferida a las comarcas a través del Programa de Política Territorial. Por el modo en que se ha gestado este programa y por su probable consolidación, representa, de hecho, un incremento de gasto para la comunidad autónoma con respecto a la situación previa al año 2000. No obstante, dado su carácter de financiación incondicionada, no es posible discernir, de cara al futuro, en qué medida se materializará en la prestación de nuevos servicios o se destinará a cubrir sobrecostos adicionales a los estimados. En cualquier caso, sumado al sobrecoste antes calculado podría situar el incremento total del gasto de la comunidad autónoma a consecuencia del proceso de comarcalización en cerca de 70 millones de euros del año base 2002.

Así, parece que la neutralidad financiera, que ha sido uno de los criterios establecidos por el legislador como guía del proceso de comarcalización, podría quedar sólo en buenas intenciones. Sin embargo, los arts. 41.2 y 43 de la LMC fijan con claridad los mecanismos que deberían garantizar, en parte, tal neutralidad⁴⁸. En el primero se dice que los costes de personal se financiarán con un Fondo que “se nutrirá de las dotaciones de personal amortizadas por los Departamentos y Organismos Autónomos del Gobierno de Aragón”⁴⁹. En el segundo, con respecto a las transferencias de la comunidad autónoma a las comarcas para cubrir el coste –distinto del de personal- de las funciones y servicios traspasados, se señala que “conllevarán necesariamente una disminución por igual importe en los programas de gasto que financien las funciones y servicios que se acuerde traspasar”.

Si se confirma la existencia de sobrecostos en la prestación de las funciones y servicios traspasados, entonces el incremento inducido en las necesidades de gasto, combinado con el criterio normativo enunciado en el citado art. 43 de la LMC, enfrenta al sector público regional a la siguiente disyuntiva: o se incrementa el gasto total y se incumple el criterio de neutralidad financiera o se mantiene el volumen previo de gasto y se acepta el deterioro en el nivel y calidad de prestación de los servicios públicos. La primera opción no requiere más comentario, pero la segunda sí, ya que sus consecuencias pueden ser muy distintas según cómo se haya calculado la financiación transferida a las comarcas: si se ha tenido en cuenta el incremento de costes ocasionado por el desaprovechamiento de las economías de escala, quien sufrirá la escasez de financiación y el deterioro de los servicios será el gobierno regional (en especial los servicios relacionados con las competencias traspasadas); si, por el contrario, la comunidad autónoma únicamente aporta como financiación de las competencias transferidas el coste que ella soportaba previamente, la escasez y el deterioro caerán del lado de los gobiernos comarcales.

⁴⁸ Sólo en parte, ya que la LMC no dice nada sobre la neutralidad del Programa de Política Territorial que, como es sabido, financia los costes de puesta en marcha y funcionamiento y de las actuaciones de interés supramunicipal.

⁴⁹ Este coste se hace recaer en un 60 % sobre los departamentos directamente afectados por el traspaso de competencias y el resto se reparte entre la totalidad de los departamentos del gobierno regional. Constituye una fórmula de reparto de las cargas cuya racionalidad es difícil de justificar, ya que entorpece la dinámica normal de funcionamiento de la administración regional –al paralizar la cobertura de todas las vacantes que se producen- y obliga a reducir la disponibilidad de personal en departamentos y organismos cuyas competencias no se han visto reducidas por el proceso de comarcalización; en contrapartida, determinadas unidades administrativas de los departamentos directamente afectados pueden conservar su dotación de personal –si no se producen vacantes- aún a pesar de que las competencias que ejercían hayan sido transferidas a las comarcas. La raíz del problema está, no cabe duda, en el hecho de que no se haya traspasado a las comarcas el personal adscrito a las funciones y servicios traspasados.

Es decir, la opción a la que parece se ha debido enfrentar el legislador es aceptar el incremento del gasto del nuevo sector público aragonés o su insuficiencia financiera. En este último caso, también habrá tenido que decidir sobre quién recaer, o sea, decidir si se reparte entre los dos niveles de gobierno o si se hace recaer especialmente sobre uno de ellos. Si se ha resuelto en este último sentido, la insuficiencia financiera irá acompañada de un claro desequilibrio fiscal vertical.

Los problemas apuntados pueden agravarse sustancialmente según cómo se aborde el tratamiento de la ciudad de Zaragoza en este nuevo marco institucional, ya que, como se ha señalado reiteradamente, su población ha sido excluida a todos los efectos de los cálculos realizados. No obstante, con la información de que disponemos no es posible dilucidar qué va a ocurrir con la comarca de Zaragoza, aunque si en el futuro ha de asumir las mismas competencias que el resto es de suponer que habrá que poner a su disposición financiación adicional⁵⁰. La clave en cuanto a los efectos que ello pueda tener sobre el gasto público radica en cómo se han calculado los 137,9 millones de euros de coste de las funciones y servicios asociados al ejercicio de las competencias comarcales en la LMC: si se han incluido todos los costes excepto los de servicios centrales de la comunidad autónoma, entonces, ésta deberá obtener financiación adicional para atender a la población de la ciudad de Zaragoza en la misma medida que al resto; si, por el contrario, la comunidad autónoma se ha reservado el coste estimado para atender a esa población, no habrá necesariamente coste adicional al ya calculado. En el primer caso, la holgura financiera del resto de las comarcas sería enorme, en tanto que el sobrecoste para la comunidad autónoma por el proceso de comarcalización se incrementaría de forma muy notable.

5.4.2. Periodo transitorio y desequilibrios fiscales horizontales

Hasta que no se complete el proceso de comarcalización, con la creación de todas las comarcas y el traspaso de todas las funciones y servicios, se producen algunas importantes singularidades en la financiación percibida por las comarcas, ya que su cuantía y sus condiciones de uso se ven parcialmente afectadas; lo que permite hablar, en cierto modo, de periodo transitorio de financiación (véase cuadro 7 y compárese con el 5).

En concreto, durante este periodo transitorio, la cuantía de la financiación dirigida a cubrir el coste de las funciones y servicios se ajusta al coste estimado para las materias competenciales efectivamente traspasadas (art. 41.3 y 45.3 LMC). Además, una parte de la financiación para gastos distintos de los de personal se convierte en finalista, ya que se destina a dotar un Fondo de Cohesión Comarcal cuya asignación queda en manos del gobierno regional (art. 40 LMC). Así, parece que el legislador ha pensado en una salida a la situación a que puede conducir, en la etapa de implantación y puesta en marcha de los nuevos gobiernos, el criterio elegido para repartir entre las comarcas la financiación que debe cubrir el coste de las funciones y servicios traspasados.

La opción de reparto seguida en la LMC, sin sujetarse a criterios históricos y sin atender a indicadores específicos para cada materia competencial –que permitan aproximarse a las necesidades singulares de cada comarca-, va a dar lugar, con toda seguridad, a importantes desequilibrios fiscales horizontales. De este modo, aunque la financiación aportada por la comunidad autónoma se ajustase exactamente al coste total de las funciones y servicios

⁵⁰ Así se desprende del apartado 2 de la disposición adicional novena de la LMC: “Los decretos de transferencia de funciones y servicios que afectan a la Comarca de Zaragoza contemplarán, en su caso, compensaciones atendiendo a la naturaleza de la competencia transferida”.

traspasados a las comarcas, es seguro que algunas disfrutarán de un exceso de financiación mientras otras sufrirán de insuficiencia.

Cuadro 7. Detalle comarcal de las transferencias incondicionadas del Gobierno de Aragón previstas para 2003

Cuantificación bajo el supuesto de que 2003 se inicia habiéndose cerrado la primera fase del proceso de comarcalización (*)

Código INE	Denominación	Puesta en marcha y funcionamiento	Funciones y servicios traspasados			Actuaciones de interés supramunicipal	Total
			Costes de personal	Fondo de Cohesión C.	Otros costes		
1	La Jacetania	150,3	131,2	398,9	1.595,6	594,8	2.870,7
2	Alto Gállego	150,3	131,2	368,3	1.473,3	569,5	2.692,5
3	Sobrarbe	114,2	131,2	386,7	1.546,7	675,2	2.854,0
4	La Ribagorza	150,3	131,2	464,4	1.857,7	772,0	3.375,5
5	Cinco Villas	210,4	210,1	509,7	2.038,9	777,8	3.746,9
6	Hoya de Huesca / Plana de Huesca	234,4	210,1	847,1	3.388,5	678,9	5.359,0
7	Somontano de Barbastro	150,3	131,2	418,9	1.675,5	778,1	3.153,9
8	Cinca Medio	150,3	131,2	373,7	1.494,8	577,4	2.727,4
9	La Litera / La Llitera	150,3	131,2	354,5	1.418,0	598,6	2.652,5
10	Los Monegros	150,3	131,2	399,3	1.597,0	634,6	2.912,3
11	Bajo Cinca / Baix Cinca	150,3	131,2	374,8	1.499,2	507,4	2.662,7
12	Tarazona y el Moncayo	150,3	131,2	302,6	1.210,6	609,0	2.403,6
13	Campo de Borja	150,3	131,2	300,6	1.202,5	520,4	2.305,0
14	Aranda	114,2	131,2	237,0	948,1	463,8	1.894,3
15	Ribera Alta del Ebro	150,3	131,2	387,8	1.551,2	541,1	2.761,5
16	Valdejalón	150,3	131,2	391,3	1.565,3	540,3	2.778,3
17	Zaragoza (excluida ciudad)	210,4	210,1	605,8	2.423,1	600,6	4.049,9
18	Ribera Baja del Ebro	114,2	131,2	245,1	980,5	450,9	1.921,8
19	Bajo Aragón-Caspe / Baix Aragó-Casp	150,3	131,2	274,3	1.097,1	446,3	2.099,0
20	Comunidad de Calatayud	210,4	210,1	619,8	2.479,0	931,0	4.450,2
21	Campo de Cariñena	150,3	131,2	265,6	1.062,6	475,9	2.085,5
22	Campo de Belchite	114,2	131,2	215,2	860,8	467,3	1.788,7
23	Bajo Martín	114,2	131,2	226,5	906,0	438,5	1.816,3
24	Campo de Daroca	114,2	131,2	250,2	1.000,8	591,4	2.087,7
25	Jiloca	150,3	131,2	342,1	1.368,2	665,2	2.656,9
26	Cuencas Mineras	114,2	131,2	285,7	1.142,9	607,9	2.281,9
27	Andorra-Sierra de Arcos	150,3	131,2	261,1	1.044,4	452,9	2.039,8
28	Bajo Aragón	210,4	210,1	420,0	1.679,9	591,9	3.112,2
29	Comunidad de Teruel	210,4	210,1	617,4	2.469,4	690,8	4.198,0
30	Maestrazgo	114,2	131,2	216,4	865,5	455,1	1.782,4
31	Sierra de Albarracín	114,2	131,2	233,8	935,2	569,7	1.984,1
32	Gudar-Javalambre	114,2	131,2	298,3	1.193,4	528,8	2.265,9
33	Matarraña/ Matarranya	114,2	131,2	247,8	991,3	491,5	1.975,9
	Total	4.946,3	4.801,9	12.140,8	48.563,0	19.294,5	89.746,5
	<i>Media</i>	<i>149,9</i>	<i>145,5</i>	<i>367,9</i>	<i>1.471,6</i>	<i>584,7</i>	<i>2.719,6</i>
	<i>Mediana</i>	<i>150,3</i>	<i>131,2</i>	<i>354,5</i>	<i>1.418,0</i>	<i>577,4</i>	<i>2.656,9</i>
	<i>Desviación típica</i>	<i>34,6</i>	<i>30,4</i>	<i>140,0</i>	<i>559,9</i>	<i>113,9</i>	<i>837,2</i>
	<i>Coefficiente de variación (%)</i>	<i>23</i>	<i>21</i>	<i>38</i>	<i>38</i>	<i>19</i>	<i>31</i>

(*) Situación en la que todas las comarcas se han constituido y se ha completado el traspaso de las funciones y servicios correspondientes al primer bloque de materias transferidas (servicio de recogida y tratamiento de residuos; acción social; cultura; patrimonio cultural y tradiciones populares; deporte; juventud; promoción del turismo; y protección civil y prevención y extinción de incendios). Queda al margen la financiación específica de la ciudad de Zaragoza, cuya población (620.419 habitantes) resulta excluida a todos los efectos de los cálculos.

Fuente: D.G. de Administración Local y Política Territorial, Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales, Gobierno de Aragón (previsiones previas a la aprobación del presupuesto)

En estas condiciones, dado que lo inmediato debería ser garantizar la continuidad de la prestación en las funciones y servicios al mismo nivel que lo hacía previamente la comunidad autónoma, una opción hubiera sido partir de la estimación del coste efectivo por comarca como base para el cálculo de la financiación comarcal a lo largo de un periodo transitorio de varios años, hasta completar el proceso de traspaso y hasta que las comarcas hubiesen desarrollado y asentado su estructura organizativa⁵¹. Pero esta opción introduce una gran complejidad en el proceso de comarcalización, lo que probablemente influyó en la elección del sistema vigente. Precisamente, el uso de indicadores

⁵¹ Las comisiones mixtas de transferencias tendrían que desempeñar aquí un papel relevante.

generales para el reparto de la financiación desde el primer momento de la creación de las comarcas justifica la existencia del ya citado Fondo de Cohesión Comarcal.

A pesar de la imprecisión en que la ley deja el funcionamiento de este Fondo –sobre todo en lo referente a su cuantía-, se adivina como un instrumento de gran utilidad para hacer frente a los posibles desequilibrios fiscales horizontales, ya que puede utilizarse para restar financiación a las comarcas que disfruten de las mejores *ratios* financiación/necesidades y para sumar a las comarcas que sufran las peores. De este modo, si el Fondo cumple su papel, la viabilidad de las comarcas con peores *ratios* no necesitaría basarse en el exceso de financiación del conjunto de las comarcas (obtenida mediante la sobrevaloración de los costes de las funciones y servicios traspasados o mediante el incremento de la financiación transferida para actuaciones de interés supramunicipal). Desafortunadamente, en la actual fase del proceso de comarcalización, va a ser muy difícil establecer una medida rigurosa y aceptable de las necesidades de gasto de cada comarca, y sin ello el Fondo pierde toda su virtualidad.

La experiencia del funcionamiento del Fondo hasta mediados de 2003 no permite conocer si va a desempeñar ese papel que teóricamente le atribuimos, ya que, tal como se comprueba en el cuadro 7, aun no opera como mecanismo de garantía del equilibrio horizontal: aunque absorbe el 20 % de la financiación del coste de las funciones y servicios traspasados, en 2002 se repartió entre las comarcas con los mismos criterios que el otro 80 % y para 2003 todavía no se ha establecido un criterio distinto. Si esta situación se consolida y, a pesar de los severos desequilibrios fiscales horizontales que se adivinan, no surgen comarcas que encuentran inviable ejercer las competencias que les han sido transferidas, será señal inequívoca de que el proceso de comarcalización está sobrefinanciado. En tal caso, será evidente la existencia de un desequilibrio fiscal vertical y seguro el incremento del gasto o la insuficiencia financiera del gobierno regional.

6. Conclusiones

La reforma institucional puesta en marcha con la comarcalización de Aragón implica la creación de un nuevo nivel de gobierno, de carácter local, que se suma a los gobiernos (central, regional, provinciales y municipales) que operaban previamente en este territorio. Pretende la reordenación de las competencias entre los gobiernos de los niveles regional y local, abriendo un proceso de descentralización desde la comunidad autónoma y las provincias y de centralización desde los municipios, al tiempo que definir el nuevo marco territorial de actuación del gobierno regional en la prestación de servicios públicos y en sus actividades de ordenación del territorio –en aras de una mayor solidaridad y equilibrio dentro de Aragón-. El proceso se está desarrollando, a partir de la aprobación de la Ley de Medidas de Comarcalización al término de 2001, de forma acelerada y en un contexto plenamente armonizado. A finales de marzo de 2003 quedaron ya aprobadas las leyes de constitución de todas las comarcas, excepto la de Zaragoza (que presenta dificultades especiales debido a su excepcional volumen de población en el contexto de Aragón y a que en ella se ubica la capital de la comunidad autónoma), y dentro del mismo año se habrá completado el traspaso desde la comunidad autónoma y desde las mancomunidades de municipios de las funciones y servicios correspondientes al primer bloque de competencias asumidas (cuyo coste representa el 50 % del total previsto).

A la luz de la teoría económica del federalismo fiscal, en este trabajo se ha sometido a análisis al proceso de comarcalización con la finalidad de aportar elementos de reflexión a un debate que, dada la relevancia de la reforma

emprendida, resulta necesario. Las conclusiones obtenidas se han ido desgranando a lo largo de las secciones anteriores, con lo que sólo queda aquí recuperar y resumir las principales.

Hemos comprobado que la comarcalización va a implicar, a corto plazo, un incremento del gasto público –salvo que se acepte el deterioro de los servicios públicos-, ya que surgen nuevos costes administrativos asociados al funcionamiento de los órganos comarcales y, sobre todo, parece que se desaprovechan importantes economías de escala en la prestación de las funciones y servicios traspasados desde la comunidad autónoma. Sin embargo, aún cabe la posibilidad de que el resultado a largo plazo sea una ganancia neta de bienestar social. Para ello debería ocurrir que esos incrementos de costes vayan acompañados de ganancias de eficiencia (beneficios) en otros aspectos de la actividad del sector público aragonés a consecuencia de la comarcalización, de modo que los segundos llegasen a compensar a los primeros. Desafortunadamente, no estamos en condiciones, en este momento, de confirmar o rechazar esa posibilidad, ya que va a depender de un conjunto muy amplio de factores que no son cuantificables *a priori*, sobre todo, de la reacción de los agentes económicos –públicos y privados- ante la nueva realidad institucional. Pero en su lugar sí podemos indicar cómo van a incidir algunos aspectos clave del proceso de comarcalización, tal como se ha diseñado en Aragón, en la eficiencia; de lo que puede deducirse cuáles deberían ser las líneas de actuación, en relación con tales aspectos, para tratar de asegurar que los beneficios sociales del proceso superen a los costes y para maximizar el beneficio neto.

Los resultados obtenidos vienen fuertemente condicionados, como no puede ser de otro modo, por el análisis de la situación de partida de Aragón en cuanto a sus rasgos estructurales e institucionales, siendo de destacar varios elementos que, a nuestro entender, desempeñan un papel clave. Así, Aragón se caracteriza por ser una región extensa y poco poblada, en la que, además, la población se distribuye de forma extremadamente desigual, ya que más de la mitad de la población se concentra en la ciudad de Zaragoza y el resto del territorio tiene densidades prácticamente insostenibles; esto se traduce en la ausencia de una red de ciudades que permita articular el territorio y en que la mayor parte de los municipios existentes resultan inviables como unidades administrativas de prestación de servicios públicos. La despoblación de la mayor parte del territorio y, en paralelo, la falta de tamaño de los municipios para prestar servicios y asentar población son, por tanto, problemas que parece necesario abordar en Aragón, y así lo hace explícito el legislador a la hora de poner en marcha el proceso de comarcalización. En cambio, no parece que exista un problema de identidades sub-regionales que reclamen un trato singular y que, en consecuencia, exijan la descentralización de la comunidad autónoma y la creación de nuevas instituciones de autogobierno.

A partir de este diagnóstico, parece claro que había que avanzar en la articulación de los municipios para asegurar una adecuada prestación de los servicios públicos locales y en la potenciación de los núcleos más aptos para constituir una verdadera alternativa de localización de actividad económica y población. Al respecto, existe un amplio consenso en que la estructura provincial vigente no constituye un instrumento funcional para alcanzar estos fines (aunque ha tenido una repercusión indiscutible en la potenciación de las capitales de provincia frente al resto de municipios); entre otras circunstancias, se lo impide su excesiva extensión territorial. Por otra parte, las mancomunidades de municipios, aunque han contribuido de forma muy satisfactoria a resolver la falta de tamaño de los municipios para la prestación de ciertos servicios locales y han abierto vías a la prestación de servicios supramunicipales, presentan el inconveniente de su desigual implantación a lo largo del territorio y de no ofrecer garantías de permanencia en el tiempo.

Por tanto, las comarcas pueden ser un buen instrumento para sustituir a las provincias y a las mancomunidades en sus funciones y para potenciar el desarrollo de una red intermedia de ciudades. Sin embargo, el proceso de comarcalización deja abiertos aquí dos problemas que contribuirán a reducir la eficiencia del nuevo sistema institucional: primero, las diputaciones provinciales se quedan sin razón de ser pero no desaparecen (desde el punto de vista económico no tiene sentido su permanencia) y ni siquiera se puede garantizar su reforma para adaptarlas a las nuevas condiciones y, segundo, la extensión de las comarcas resulta excesiva en algunos casos.

Ahora bien, la comarcalización de Aragón descansa realmente en la descentralización de las competencias previamente detentadas por la comunidad autónoma. Descentralización que se extiende a muy numerosas materias e implica una verdadera transferencia de poder de decisión a los órganos comarcales, los cuales van a disponer con total discrecionalidad de la financiación que les será transferida a estos efectos. La consecuencia más segura de este proceso es que va a reforzarse la centralidad de las capitales de comarca, contribuyendo al desarrollo de esos municipios de modo similar –aunque a otra escala- a las capitales de provincia; además, va a conseguirse una mayor proximidad de la administración a los ciudadanos. Pero todo parece indicar que el coste será muy alto.

Al respecto, es muy probable que la descentralización prevista de lugar a una considerable pérdida de eficiencia: primero, porque el tamaño de la mayor parte de las comarcas, medido por su número de habitantes e, incluso, por su superficie, es excesivamente reducido para el ejercicio de las funciones y servicios traspasados, con lo que se asume un alto coste en términos de no aprovechamiento de las economías de escala; segundo, porque es dudoso que el ámbito de beneficios de algunas competencias transferidas sea comarcal y no se produzcan desbordamientos intercomarcales de efectos, más ante el escaso tamaño de las comarcas. En contrapartida, no es seguro que las decisiones de los nuevos órganos comarcales mejoren las previamente adoptadas por el gobierno regional en cuanto a su adecuación a las verdaderas preferencias de los ciudadanos: primero, porque no hay ningún indicio que permita suponer que las preferencias de la población regional están segmentadas territorialmente; segundo, porque la financiación de las funciones y servicios traspasados mediante transferencias generales hace que no exista ningún mecanismo de corresponsabilidad de los gobiernos comarcales en la financiación de sus gastos. Además, el resultado del proceso en términos de eficiencia y, también, de equidad se ve condicionado por otros factores que tienen que ver con la calidad del ajuste entre la financiación concedida a las comarcas y las necesidades de gasto derivadas del ejercicio de sus competencias, tanto por lo que se refiere al montante global como a su reparto. A este respecto, dado que la descentralización es ya una realidad, debería prestarse una atención especial a los mecanismos de financiación, en la dirección de atribuir responsabilidad a las comarcas, asegurar la suficiencia financiera del conjunto del sector público regional y preservar los equilibrios fiscales vertical y horizontal dentro del mismo.

En la misma línea de reforzar el protagonismo de las comarcas se encuadra, finalmente, el compromiso legal que obliga al gobierno regional a utilizar la demarcación comarcal como base territorial para prestar los servicios que no ha traspasado. Con ello se renuncia a la necesaria flexibilidad de que debe disponer el gobierno para organizar sus servicios periféricos, a cambio de una ordenación del territorio en torno a una demarcaciones comarcales cuyo número, tamaño y configuración resultan muy discutibles. Así, no cabe duda de que si este criterio de territorialización se lleva a la práctica de forma estricta, se producirán importantes disfunciones y, por tanto, contribuirá a disminuir la eficiencia del sector público regional.

En resumen, la principal debilidad del proceso nace de la pluralidad de objetivos que se pretende sean cubiertos por las comarcas, ya que todo apunta a que se produce una seria incompatibilidad entre los tamaños (número de habitantes y superficie) requeridos para prestar eficientemente los servicios locales (municipales y supramunicipales) y, simultáneamente, los servicios regionales. En concreto, la demarcación comarcal parece diseñada para la prestación de servicios locales, por lo que la mayor parte de las comarcas tienen un tamaño excesivamente reducido para la prestación de los servicios regionales que se traspasan y, por supuesto, para servir de base al despliegue territorial de los servicios que el gobierno regional seguirá prestando directamente. La pretendida mejora en la prestación de los servicios públicos –especialmente los locales- y el mejor equilibrio de las condiciones de vida dentro de la región, que eran los fines esenciales del proceso de comarcalización, no conducían inevitablemente al modelo de comarca que se ha establecido: los esfuerzos podían haberse centrado en la racionalización de las administraciones municipales y provinciales, posponiendo y acometiendo con más mesura la descentralización de la comunidad autónoma.

BIBLIOGRAFÍA

- Aznar, A. y Aparicio, M. T. (2000): "Un modelo para la estimación de la renta comarcal. Aplicación a las comarcas aragonesas", *Documentos de Trabajo del Instituto Aragonés de Estadística*, nº 1 (diciembre).
- Barberán, R. (2003): "Proceso de comarcalización, gasto público y eficiencia", en J. Infante (ed.): *Las Comarcas de Aragón: Territorio y Futuro*. Zaragoza: Gobierno de Aragón, Colección Territorio, 5, pp. 185-231.
- Castells, A. (1988): *Hacienda autonómica. Una perspectiva de federalismo fiscal*. Barcelona: Ariel.
- Dirección General de Fondos Comunitarios y Política Territorial (2002): *Sector Público Local. Censo de Entes 2001*. Madrid: Ministerio de Hacienda.
- Embid, A. (2002): "La comarcalización: un cambio trascendental en la organización territorial de la Comunidad Autónoma de Aragón", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 20, pp. 83-116.
- King, D. (1984): *La economía de los gobiernos multi-nivel*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1988.
- Oates, W. E. (1972): *Federalismo Fiscal*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1977.
- Papeles de Economía Española*, nº 92 (2002), monográfico dedicado a "Haciendas locales: vías de reforma".
- Salanova, R., dir. (2002): *La comarcalización de Aragón (II) (Estudio sistemático de las Leyes de Aragón 10/1993, de Comarcalización, 8/1996, de Delimitación Comarcal, y 23/2001, de Medidas de Comarcalización)*. Zaragoza: Cortes de Aragón.
- Salanova, R. (2002): "La comarcalización de Aragón: una nueva organización territorial", *Economía Aragonesa*, nº 18, pp. 115-133.