

[SOBRE COMARCALIZACIÓN Y COMARCAS. ¿ADAPTACIÓN O REELABORACIÓN DEL SISTEMA TERRITORIAL A ESCALA LOCAL?]

Pascual Rubio Terrado

Profesor Titular de Análisis Geográfico Regional
Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales
Universidad de Zaragoza.

d] Desde que la Ley 10/1993 de Comarcalización de Aragón fue publicada en el BOA de 19 de noviembre de ese mismo año, un nuevo nivel de Administración Pública Local, intermedio entre los municipios y la provincia (por cierto, ambos expresamente citados en el texto constitucional), viene elaborándose en nuestra Comunidad Autónoma. Las comarcas, según esa Ley:

- podrán constituirlos municipios limítrofes vinculados por características e intereses comunes (cap. I, art 1.1),
- tendrán a su cargo la prestación de servicios y la 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 (cap. I, art 1.2),
- los órganos de la comarca tendrán su sede oficial en el municipio que ostente la capitalidad, ... los servicios que preste la comarca podrán establecerse en cualquier lugar dentro de los límites comarcales (cap. I, art. 4.4),
- las competencias propias de esta escala de organización político-administrativa son las siguientes: ordenación del territorio y urbanismo, protección del medio ambiente, acción social, cultura, deportes, promoción del turismo, artesanía, ferias y mercados comarcales, protección de los consumidores y usuarios, protección civil y prevención y extinción de incendios, transportes, patrimonio histórico-artístico, servicios de recogida y tratamiento de residuos sólidos (cap. III, art. 8.1); igualmente, la comarca podrá ejercer la iniciativa pública para la realización de actividades económicas de interés comarcal (art 8.2); podrá recibir competencias transferidas por la Comunidad Autónoma y/o la provincia (art. 9, 1 y 2); y los municipios que la integren, podrán también delegar en ésta sus competencias cuando su ejercicio resulte difícil para el municipio y razones de economía y eficacia, sus facultades de gestión, liquidación, inspección y recaudación tributarias así lo aconsejen (art 8.3),
- tendrán a su cargo la gestión de las actuaciones prioritarias específicas que se

fijen en los respectivos planes y programas territoriales aprobados en desarrollo de las directrices de ordenación del territorio referidas al espacio comarcal (art 10.1).

A priori, y con independencia del coste económico inherente a la implementación de una nueva escala de control del territorio, así como del contenido real que se otorgue a esa construcción político-administrativa, la comarcalización se me antoja un procedimiento útil para una gestión del mismo que muchos municipios tienen dificultades para ejecutar de una forma eficaz y eficiente. Y es que, ciertamente, este proceso de construcción comarcal coincide con un momento histórico en el que, aunque el poder político municipal es más potente que nunca, la evolución demográfica experimentada por la mayor parte de los municipios de la Comunidad Autónoma, y en especial de la provincia de Teruel, compromete seriamente esa capacidad para gestionar y valorizar su territorio, así como para ofertar a sus ciudadanos todos los servicios públicos locales a los que, en cuanto que habitantes de un país llamado desarrollado, tienen perfecto "derecho," y ello con independencia del tamaño del núcleo donde tienen radicada la residencia familiar.

Obviamente, tanto el deterioro demográfico como la pérdida progresiva de servicios y equipamientos públicos que en muchas ocasiones se viene observando son consecuencia directa de la "crisis" que desde finales de la década de los cincuenta caracteriza el devenir de la mayor parte de los espacios rurales del interior peninsular. La principal manifestación de esa crisis se materializa en un progresivo despoblamiento, del que ni tan siquiera todas las cabeceras comarcales tradicionales han logrado evadirse. Despoblamiento e incremento de los costes "per capita" para el mantenimiento de ciertos servicios municipales forman un tandem de difícil disolución, y si a ello añadimos el incremento/descenso en la demanda de uso de otros, como consecuencia del envejecimiento paralelo que caracteriza a los grupos humanos rurales, la radiografía del problema se completa todavía más. En esta coyuntura, el papel a desempeñar por la comarca es esencial, regenerando la necesaria masa crítica para

garantizar la dotación mínima.

Es más da toda la impresión de que los poderes públicos regionales, conscientes de la pérdida de competitividad de los núcleos rurales frente a los urbanos, entienden que las comarcas conforman un contrapeso ideal a la urbanización excesiva y creciente peso del poder político urbano. La comarca se pretende que juegue un papel de contrapeso y reequilibrio que la escala municipio por sí sola no es capaz de ejercer.

El problema surge cuando tras la delimitación comarcal y adoptada la decisión sobre donde radicar la cabecera comarcal, fase esta última no siempre exenta de problemas, se elabora el plan de establecimiento de los servicios por el espacio comarcal. El riesgo más importante a tomar en consideración se centra en ubicarlos en la cabecera comarcal, buscando con ello, nuevamente, la eficiencia que proporciona el hacerlo en el núcleo de población que concentra a más habitantes y que, a la vez, casi siempre está mejor conectado con el resto del sistema territorial regional. El problema se centra en que la eficiencia pretendida no siempre se transforma en eficacia por la rémora que para el resto de los habitantes introduce el necesario desplazamiento a esa cabecera. La competitividad diferencial de la cabecera queda reforzada con respecto a la del resto de los núcleos del sistema comarcal, y, desde este punto de vista, el atractivo potencial de esas cabeceras para concentrar y atraer los flujos migratorios intracomarcales se convierte en una realidad.

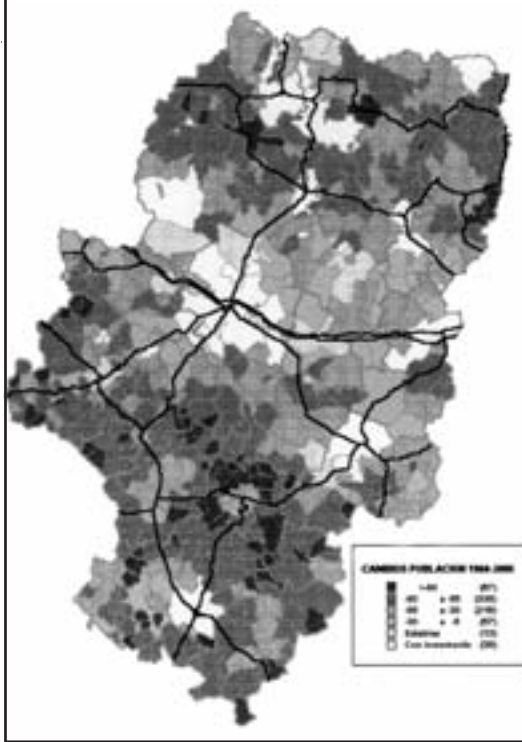
Flujos migratorios hacia la ciudad comarcal, eso sí, no necesariamente definitivos, y despoblamiento progresivo de muchos de los demás núcleos del sistema conforman otro de esos tandems a los que el proceso, lejos de escapar, parece apuntar a largo plazo.

Desde luego que otras decisiones podrían tomarse en consideración, y entre ellas en modo alguno cabe olvidar el distribuir esos servicios por toda la comarca de la forma más equilibrada posible, buscando con ello la consecución de otro de los pretendidos objetivos de la comarcalización: conseguir un cierto reequilibrio territorial, en este caso intracomarcal.



Ni tan siquiera en situaciones de concentración macrocéfala de la población comarcal en un único núcleo, a la manera del patrón regional de distribución de los efectivos humanos, nada justifica la concentración de los servicios comarcales en la cabecera; de seguir esta regla de tres "todo" debiera estar ubicado en la ciudad de Zaragoza, que no en vano concentra a más del 50 % de la población regional; no emulemos ese modelo y más, cuando tras un pasado reciente de concentración en esa ciudad o en sus proximidades, a fecha de hoy tanto en el Parlamento regional como entre el propio Gobierno la política hacia una descentralización (eso sí, controlada) se manifiesta de forma decidida. Todavía más,

en este mundo actual que nos toca vivir, caracterizado por el omnipresente uso y recurso a las nuevas tecnologías de la comunicación que acercan todo al consumidor-ciudadano, es más factible esta idea. De lo expresado hasta ahora pudiera desprenderse la impresión de que se entiende la comarcalización como recurso contra la despoblación y abandono de núcleos urbanos como lugares de residencia permanente, lo que no sería tampoco defendible. El actual sistema urbano que da soporte al sistema territorial regional estaba esencialmente diseñado a finales de la Reconquista y, desde entonces y hasta mediados del siglo actual, no ha experimentado mutaciones significativas. Los factores que explican su diseño toman en consideración la necesaria equidistribución de la población en el espacio, como medio para garantizar la más correcta y adecuada utilización de los recursos gracias a la proximidad a ellos del grupo humano. En cambio, el desarrollo experimentado por los actuales medios de transporte conduce a que lugar de residencia y entorno de trabajo puedan alejarse



cada vez más en el espacio, perdiendo por ello una parte de su funcionalidad (razón de ser) muchos de los núcleos de población actuales, sobre todo los más agrarios, que por ello mismo quedan abocados a un progresivo abandono en áreas caracterizadas por un envejecimiento tal que las posibilidades de regeneración demográfica, salvo un aflujo exterior, son inexistentes.

Lo cierto es que, desde la Reconquista y hasta mediados del siglo actual el sistema territorial ha permanecido esencialmente estable y con escasas modificaciones (anexiones o segregaciones de municipios y cambios en el tamaño de los núcleos de población ligados a las variaciones en los recursos económicos disponibles). Más bien se debe hablar de un sistema que progresivamente ha ido readaptándose a la cambiante estructura socioeconómica y, en menor medida, política. Sin embargo, teniendo en cuenta esa coyuntura de crisis rural ya mencionada y de desvitalización humana y funcional consecuente, la comarcalización la entendemos como el proceso que más va a influir en la modificación del sistema. No tanto porque el sistema no

fuera a cambiar por sí solo y con independencia de su implementación o no, cuanto porque su modificación va a quedar articulada en una dirección predefinida.

Estoy convencido de que este proceso va a ser esencial en el rediseño del sistema territorial futuro, con especial impacto sobre uno de sus elementos constitutivos básicos: la red de núcleos de poblamiento. La tendencia pasa por ser cada vez más laxa en su distribución espacial. El problema final radica en conocer si la red actual cuenta con núcleos suficientes que den la talla necesaria para diseñar un sistema de cabeceras comarcales razonablemente bien distribuidas por el espacio, de tamaño suficiente para cumplir los objetivos adjudicados a la comarcalización y con capacidad para invertir una situación de crisis rural que, se diga lo que se diga, carece de horizonte de conclusión. El dominio generalizado de núcleos rurales deprimidos y la escasez de los rurales intermedios y dinámicos es una realidad incuestionable. ♣