

I. ESPAÑA

LA COMARCA COMO FACTOR DE COHERENCIA REGIONAL (*)

SUMARIO: I. Planteamientos doctrinales en torno a la idea de comarca y su neutralización por el esquema político que subyacía en las Leyes Fundamentales. II. Encuadre de la comarca en la Constitución de 1978.—III. Los proyectos de Estatuto vasco y catalán como punto de referencia hermenéutico del esquema constitucional sobre la organización del territorio: A) El proyecto de Estatuto del País Vasco. B) El proyecto de Estatuto catalán.—IV. La comarca como elemento vertebrador de las comunidades autónomas con el Estado y como catalizador en la vigencia de derechos constitucionales: A) La comarca como instrumento de vertebración del territorio. B) La comarca como corrector de desequilibrios en la prestación de servicios públicos. C) La comarca como unidad territorial requerida para la efectividad de la política económica del Estado.—V. Presupuestos orientadores de la configuración comarcal.—VI. Apreciaciones finales.

I. PLANTEAMIENTOS DOCTRINALES EN TORNO A LA IDEA DE COMARCA Y SU NEUTRALIZACIÓN INSTITUCIONAL POR EL ESQUEMA POLÍTICO QUE SUBYACÍA EN LAS LEYES FUNDAMENTALES

La idea de comarca como unidad administrativa ha constituido punto de atención de los sectores doctrinales preocupados por la idea de una idónea vertebración del territorio y de una óptima conformación de la actividad administrativa. En la década de los años sesenta y en la casi finalizada de los años setenta, son abundantes los testimonios doctrinales sobre la figura de la comarca y, de modo paralelo, en ambos períodos, se aprecia cierta receptividad oficial a los argumentos de la doctrina. Muestra de ello se encuentra en la captación por algunos organismos oficiales de las tesis, enunciadas a principios de los años sesenta, orientadas a señalar la necesidad de adoptar nuevos criterios en la organización del territorio como factor de coherencia en la actividad administrativa. En este sentido, es significativo cómo, coincidiendo en el tiempo con los argumentos de

(*) Comunicación presentada al VII Congreso de la Asociación Italo-Española de Profesores de Derecho Administrativo. Celebrado en Lanzarote en febrero de 1979.

JORDANA DE POZAS (1), GARCÍA DE ENTERRÍA (2) y FRAGA IRIBARNE (3), propiciando la reorganización territorial local, el Ministerio de la Gobernación, acogiendo el dictamen de los profesores GARCÍA DE ENTERRÍA,

(1) En las conclusiones del Seminario sobre *Revisión de las ideas básicas de la división territorial*, celebrado con ocasión del primer Curso sobre Problemas Políticos de la Vida Local, Seminario dirigido por el profesor JORDANA DE POZAS, se presenta una completa problemática sobre la estructura organizativa de la división territorial, apuntando hacia la comarca natural como punto de referencia en la solución de los problemas derivados de los pequeños municipios y del satisfactorio cumplimiento de los fines intermunicipales. Sin embargo sobre esta alternativa pesaban los límites institucionales que derivaban de las peculiaridades orgánicas concurrentes en las Leyes Fundamentales, y las conclusiones del Seminario se matizan orientándose hacia las figuras de la fusión de municipios o de las mancomunidades intermunicipales. Véase *Problemas políticos de la vida local*, I, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1961, pp. 333-337, especialmente p. 335. En las conclusiones del Seminario sobre *Régimen local de uniformismo, variedad o autodeterminación*, también dirigido por el profesor JORDANA DE POZAS, dentro del curso precitado, se opta, con claridad, pero sin concreción orgánica, por la introducción de los necesarios elementos de variedad en el modelo orgánico territorial, justificándose esta alternativa por las exigencias que plantea el cambio de circunstancias. Vid. op. cit., pp. 355-360.

(2) GARCÍA DE ENTERRÍA en el volumen, publicado en 1958, sobre *Problemas actuales de régimen local*, y con posterioridad en el *I Curso sobre Problemas políticos de la vida local*, ya citado, propuso la rectificación del planteamiento tradicional que vuelca el peso del régimen local del lado del municipio, haciendo ver la necesidad de aceptar, sin nostalgia, que esta vieja unidad política ha quedado pequeña. El punto de referencia evolutivo se concretaba, en la construcción de GARCÍA DE ENTERRÍA, en las ciudades y Diputaciones provinciales. Vid. *Problemas actuales del régimen local*, Instituto García Oviado, Sevilla, 1958, pp. 32-33, y «Administración local y Administración periférica del Estado: Problemas de articulación», en *Problemas políticos de la vida local*, cit., pp. 262-263, y el conjunto de trabajos que sobre la temática provincial se integran en el volumen *La Administración española*, IEP, Madrid, 1964. En coincidencia con la alternativa provincial, vid. item. T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ: «La provincia como corporación: Las Diputaciones provinciales», en el tomo III del trabajo colectivo *Descentralización administrativa y organización política*, Madrid, 1973. En coincidencia con la opción provincial y considerando la comarca como planteamiento afín a sectores políticos catalanes, S. MARTÍN-RETORTILLO: *Las Corporaciones locales en el anteproyecto de Constitución*, «Revista de Estudios de la Vida Local» número 197 (1978), p. 21. Incidiendo sobre el relieve de la provincia, vid. item. GUARDA: *La división provincial y sus modificaciones*, «Documentación Administrativa» núm. 150 (1972), pp. 11-59, y «El concepto de provincia», en el vol. V de *Problemas políticos de la vida local*, Madrid, 1965, pp. 201-231. Ambos trabajos publicados también en el volumen *División territorial y descentralización*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1975; BOQUERA OLIVER: *La provincia como cauce de representación*, «Revista de Estudios de la Vida Local» número 146 (1967), pp. 801-820; ROCA ROCA: *Provincia y planificación en el Derecho español*, «Revista de Estudios de la Vida Local» núm. 182 (1974), pp. 251-269, y NIETO: «La organización local vigente: Uniformismo y variedad», en el tomo II de *Descentralización administrativa y organización política*, Madrid, 1973, especialmente las páginas dedicadas a la correlación Provincia-Comisión Provincial de Servicios Técnicos, pp. 143-149.

(3) FRAGA IRIBARNE consideró, a la altura de 1960, como punto de referencia en la revisión de la Ley de Régimen Local, la necesidad de una unidad administrativa intermedia entre la provincia y el municipio, señalando específicamente a la comarca, entendida como región natural, en el momento de especificar la referida unidad intermedia. El autor mencionado, al proponer esta alternativa organizatoria, es consciente del efecto inducido que la comarca tendría en la redistribución de competencias, y lo justifica con base en el argumento de articular las competencias administrativas desde premisas de colaboración y no de separación rígida, a la que FRAGA imputa la creación de problemas insolubles. Vid. FRAGA IRIBARNE: «Aspectos políticos y sindicales de la revisión de la Ley de Régimen Local», en *Problemas políticos de la vida local*, cit., pp. 209-218.

CLAVERO ARÉVALO y GARRIDO FALLA (4), dicte la Instrucción 910/01 de 1962 que sienta las bases para la posterior delimitación comarcal de este Ministerio (5), delimitación que fue el precedente para la orientación de la actividad administrativa de otros Departamentos ministeriales en la conformación de sus unidades comarcales. En coincidencia temporal con la mecánica comarcalizadora de los distintos Ministerios, se registran las elaboraciones doctrinales de MARTÍN MATEO y MORELL OCAÑA, que nos permiten apreciar en los estudios que aportan sobre la materia (6) cualificadas síntesis de las razones funcionales que avalan la comarcalización y que encuentran propuesta práctica en MORELL al expresar la idea de que la comarca tiene que encontrar un fundamento más amplio que el de la simple circunscripción estatal (7), como muestra de la restringida idea de comarca en la práctica administrativa, que no es sino el resultado del gravamen que implicó para la alternativa comarcal la estructura institucional que imponía las Leyes Fundamentales y la orientación política que en torno a las Leyes Fundamentales determinaron las instancias políticas que constituían su sustrato, y que indujeron a que la idea comarcal estuviera gravada en su operatividad por la limitación que derivaba del dictamen del Consejo Nacional del Movimiento sobre la entidad y operatividad de la comarca, al estimar que esta categoría conceptual no era posible identificarla como entidad y sólo podía operar al nivel de divisiones territoriales especiales o de divisiones especiales del territorio (8), limitación que no puede ser minimizada

(4) Cit. por MARTÍN MATEO: *La comarcalización de los pequeños municipios*, Secretaría General Técnica del Ministerio de la Gobernación, Madrid, 1964, nota 186, p. 72.

(5) Secretaría General Técnica del Ministerio de la Gobernación: *Las provincias y sus comarcas. Estudio sobre delimitación comarcal en las provincias españolas*, Madrid, 1965.

(6) En referencia a MARTÍN MATEO, *vid. op. cit.*, nota (4). MORELL OCAÑA: *La comarca como área administrativa infraprovincial*, «Documentación Administrativa» núm. 111 (1967), pp. 16 y ss. Con posterioridad reincidirá sobre el tema en *Estructuras locales y ordenación del espacio*. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1972, y *La nueva Ley de Régimen Local, II. La supramunicipalidad*. «Revista Española de Derecho Administrativo» núm. 9 (1976), pp. 243 y ss.

(7) MORELL: *La comarca...*, *cit.*, p. 16

(8) Dictamen del Consejo Nacional del Movimiento de 26 de julio de 1968 sobre criterios políticos del régimen local con base en la Ley Orgánica del Estado. *Vid.* síntesis en GUAITA: *División territorial y descentralización*. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1975, pp. 253-256. *Item* en *I Jornadas Administrativas de Galicia*. Escuela Nacional de Administración Pública, Madrid, 1970, pp. 203-205. El dictamen del Consejo Nacional del Movimiento neutralizó las interpretaciones doctrinales de JORDANA y GUAITA, orientadas por la idea de que al no haber en la Ley Orgánica del Estado ningún precepto prohibitivo de otras entidades locales distintas al municipio y a la provincia se podía pensar en la constitución de otras entidades locales. *Vid.* JORDANA: «El régimen local en las Leyes Fundamentales de España y en algunas Constituciones extranjeras», en *Problemas Políticos de la Vida Local*, VIII, Madrid, 1968, p. 210, y GUAITA: «La división territorial en la Ley Orgánica del Estado», en *División territorial y descentralización*, *cit.*, p. 239. *Item* en «Documentación Administrativa» núm. 125 (1968), y *I Jornadas Administrativas de Galicia*, ENAP, Madrid, 1970. Especial incidencia tiene el dictamen sobre la posición y el abanico de posibilidades abierto por JORDANA, en su trabajo *La previsible alteración de nuestra división territorial*, en «Revista de Estudios de la Vida Local» núm. 155 (1967), al plantear como alternativa a la problemática creada por la división territorial: La reducción del

en cuanto condicionante de las elaboraciones doctrinales posteriores al tema. Para ello basta considerar, al inicio de los años setenta, las críticas de Díez González al esquema comarcal y a las consecuencias a que condujeron las «divisiones especiales» de cada uno de los Departamentos ministeriales (9) o señalar las elaboradas discrepancias de MEILÁN y RISCO SALANOVA al esquema comarcal vigente, al proponer un modelo de comarca muy distante de la interpretación que de la Ley Orgánica del Estado realizó el Consejo Nacional del Movimiento y que conecta con la dimensión institucional que se confirió a la comarca en el estudio de GAVIRIA, AMAT y BUENO que, por paradoja, y al concurrir en él el patrocinio y publicación por el Instituto de Estudios de Administración Local, significa, junto al planteamiento de MEILÁN, la constatación de una dinámica interna en sectores intrarrégimen y la existencia de discrepancias que no sólo afectaban a los aspectos técnicos funcionales (10), aunque, sin duda, la funcio-

mayor número de municipios a una unidad primaria integrada de municipios compuestos, la creación de comarcas en sus variables de comarca rural, urbana y área metropolitana, la creación de ciudades provinciales exentas de pertenecer a una provincia territorial y, finalmente el establecimiento de una matizada fórmula regional (*vid. op. cit.*, p. 851).

(9) Díez González llega a calificar como «arbitraria y discorde malla pseudo comarcal» la situación derivada de las distintas áreas comarcales estructuradas por cada uno de los Departamentos ministeriales. *Vid. su trabajo Valoración político-administrativa del concepto de comarca*, en «Revista de Estudios de la Vida Local» núm. 171 (1971), p. 419.

(10) El punto de partida de MEILÁN se sitúa en el logro de una Administración de la inmediatidad, de la confianza y de la convivencia frente a la Administración distante, postulando una Administración próxima, orientada por la participación del administrado en la actividad administrativa y por el principio de eficacia, postulados que le hacen considerar necesario el cambio en la vertebración del territorio, de tal modo que se sitúe el territorio real por encima del mapa administrativo y se estructuren los servicios en función de los condicionantes naturales técnicos, económicos y políticos. *Vid. MEILÁN: «Problemática actual de las Administraciones públicas»*, en *III Jornadas Administrativas de Galicia*, Escuela Nacional de Administración Pública, Madrid, 1973, p. 101. De algún modo en las alternativas de MEILÁN se puede observar la difícil alternativa técnico-funcional ante unas estructuras políticas lastradas por una ideología autocrática en la que la simple funcionalidad era neutralizada. Con estas premisas, las críticas al modelo de planificación económica del periodo 1959-1973 (ó 1957-1973 si se consideran las disposiciones sobre estabilización económica y reforma administrativa como medidas preliminares de los planes), tendrían que ser matizadas y reconocer que en los planes de desarrollo estuvo el punto de ruptura económico con una situación político-social disfuncional y que las contradicciones de la planificación derivaban de un lastre político, no superable frontalmente, sino desde la carga indirecta de la liberalización económica, cuya consolidación ha hecho posible asumir la desarticulación del aparato político autocrático con costos relativamente pequeños. Un testimonio del progresivo distanciamiento entre los sectores políticos que desde el Consejo Nacional del Movimiento avalaron en el año 1968 el dictamen sobre organización territorial en la Ley Orgánica del Estado y los sectores del Régimen abiertos a líneas de evolución basadas en la simple razón funcional y que, a pesar de su aparente intrascendencia, implicaban la desarticulación del aparato político del régimen, se encuentra en el trabajo de GAVIRIA-AMAT-BUENO: *La comarca en la reestructuración del territorio*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1972. La dura crítica a que se someten las experiencias de comarcalización sectorial y la propuesta de ordenación legal de las comarcas, con la determinación de las bases para el proyecto de ley de las comarcas y concibiendo a esta unidad administrativa con un claro carácter institucional, contribuye a dar al estudio una orientación claramente opuesta a los principios sentados por el Consejo Nacional del Movimiento, con la paradoja de que este planteamiento fuera implícitamente avalado por

alidad institucional de la comarca fue la gran damnificada, como lo demuestra no sólo el caos administrativo, sino las consecuencias negativas que para la acción administrativa, *in genere*, significaba el dato de que los distintos Departamentos ministeriales tomaran como referencia en su actuación distintas unidades comarcales, sin olvidar los resultados negativos que tal situación ha dejado sentir sobre el ámbito rural y sobre acciones territoriales especiales, en las que los objetivos a cumplir y las acciones administrativas y fondos implicados en el cumplimiento de los objetivos programados han sido, respectivamente, incumplidos, fracasadas y dilapidados (11).

un instituto oficial. *Vid. op. cit.*, especialmente pp. 37-41, 61-67 y 25-26. Sobre la dinámica ideológica en el régimen político tienen interés las consideraciones de Nieto en su trabajo «La organización local vigente: uniformismo y variedad», en el tomo II del *Estudio colectivo: descentralización administrativa y organización política*, cit., de modo especial el epígrafe relativo a «La situación en 1970: una quiebra ideológica», en el que considera la dinámica existente entre sectores falangistas y tradicionalistas en torno al tema regional y, en general, de la descentralización, incidiendo sobre la idea de que la colisión entre principios ideológicos distantes provocó situaciones de tensión y de equilibrio inestable que fue resuelto en favor del principio de unidad y que provocó en algunos sectores del Régimen, especialmente en el Tradicionalismo, un claro efecto de defraudación. (*Vid. op. cit.*, pp. 139-143). Con menos implicaciones institucionales, no carece de significación el trabajo de Risco SALANOVA: «Una posibilidad descentralizadora: la comarca», en el tomo III del mencionado estudio *Descentralización administrativa y organización política*. Risco SALANOVA, consciente de todas las limitaciones que condicionaban el esquema normativo de 1973, plantea la necesidad de un modelo comarcal que conecte con la idea de descentralización, calificando la unidad comarcal como el escalón básico de la descentralización y confiriéndole el carácter de ente territorial, configurado como una organización específica capaz de actuar a nivel supramunicipal sin perder contacto con las realidades municipales y, en consecuencia, superando el modelo que conectó la comarca con la realización de determinadas actuaciones técnicas (*vid. op. cit.*, páginas 565-566 y 570-573).

(11) En este sentido son elocuentes los datos y juicios que aporta LLORENTE MARTÍNEZ sobre el Plan de Tierra de Campos, datos y juicios que están avalados por su condición de gerente del Patronato de Tierra de Campos. LLORENTE MARTÍNEZ constata las siguientes distonías:

1) La comarcalización del Servicio de Extensión Agraria fue anterior a la programación del Plan y no ha cubierto toda la extensión superficial del Plan de Tierra de Campos.

2) La comarcalización del Servicio de Ordenación Rural, en contraste con la efectuada por Extensión Agraria, supera en un 30 por 100 la superficie del Plan.

3) El Servicio Central de Planes Provinciales no ha coincidido en su programación con las cabeceras de comarcas fijadas en el Plan.

4) El Instituto Nacional de Colonización ha actuado sobre una delimitación comarcal distinta al realizar los nuevos regadíos.

5) Las unidades comarcales fijadas por el Ministerio de Educación y Ciencia para la enseñanza primaria son distintas de las precitadas y la misma circunstancia se da en las unidades comarcales de la Dirección General de Sanidad con todas las precedentes.

6) En ninguna división comarcal las comunidades rurales han sido consultadas y tampoco se han tenido en cuenta los criterios de los usuarios de los respectivos servicios, lo que se ha traducido en que se han prefijado unos moldes comarcales independientes de las unidades territoriales sobre los que se pretendía actuar.

7) Los organismos responsables y ejecutores de una labor parcial consideran ésta bajo su prisma único, sin estimar otras actuaciones por impedirlo las normas específicas de cada organismo y no tener la Gerencia o Patronato fuerza legal para ello, recurriendo en algunos casos a contactos personales sin valor institucionalizado.

Los datos aportados por LLORENTE MARTÍNEZ son elocuentes y no necesitan de mayores precisiones y las peculiaridades estructurales que permiten apreciar le

Como aspecto final a resaltar en conexión con las resistencias institucionales a una idónea conformación de la estructura organizativa territorial, en contra de criterios doctrinales discrepantes que lograron un alto grado de elaboración, son muy significativas las elaboraciones de la doctrina sobre las deficiencias que concurrían en los proyectos de Ley de Bases de Régimen Local de 1972 y 1975 (12).

En contraste con estas circunstancias, la nueva situación institucional, que deriva de la Constitución de 1978, significa la eliminación de los condicionantes político-jurídicos que impidieron la operatividad de la comarca como entidad institucional, superando la limitada perspectiva de su orientación como una unidad de actuación ministerial que estuvo muy distante del elemental principio de coordinación como criterio orientador de la actividad administrativa.

II. ENCUADRE DE LA COMARCA EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978

El texto constitucional de 1978, sin explicitar el término comarca, permite llegar a la identificación de la figura comarcal en la idea de «agrupaciones de municipios diferentes de la provincia», contenida en su artículo 141-3, asimismo posibilita reconstruir un esquema de la Administración local integrado por la tripartición municipios-agrupaciones de municipios-provincia, como base para la integración de las comunidades autónomas, escalón, este último, que compone la cadena de cuatro piezas que integra la organización territorial del Estado, concreción numérica que no prejuzga la concreción de otras

confieren la categoría y juicio predicable de la generalidad de las actuaciones administrativas a nivel de unidades comarcales. Vid. LLORENTE MARTÍNEZ: «La experiencia en Tierra de Campos», en el vol. *La comarca en la reestructuración del territorio*, cit., pp. 281-285.

(12) El proyecto de Ley de 1972 es muy significativo como muestra de la ambigüedad presente en la última fase del Régimen político articulado en torno a las Leyes Fundamentales. En este sentido tiene particular interés su exposición de motivos, al reconocer, con claridad, que el «territorio provincial y el territorio municipal se han quedado estrechos, colocándose en oposición dialéctica a los mismos el espacio regional y comarcal». No obstante, este pronunciamiento es inmediatamente neutralizado como consecuencia de los límites fijados por un párrafo posterior, que sitúa las variables que definen el ámbito regional y comarcal, «alejándose a un tiempo, tanto de un pensamiento excesivamente conservador sobre las instituciones locales como de las tendencias reformistas que quisieran clausurar las estructuras del pasado y subrogar en su papel a unas estructuras de nueva planta». Este equívoco distanciamiento entre presuntos extremos no denota sino la falta de claridad propia de un Régimen gravado por las contradicciones internas que reflejábamos en la precedente nota 11 y que lastraban cualquier opción política como consecuencia, según hemos señalado, del progresivo distanciamiento entre una economía neoliberal y unas estructuras políticas autoritarias. Sobre la exposición de motivos de la Ley de Bases de 1972 vid. NIETO: *La organización local vigente...*, cit., nota 57, pp. 152-153. Una exposición sistemática de la inserción de la comarca en el proyecto de 1972, en RISCO SALANOVA: *Una posibilidad descentralizadora: la comarca*, cit., pp. 621-631.

En conexión con el proyecto de Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local vid. MORELL: *La nueva Ley de Régimen Local, I. El municipio*, en «Revista Española de Derecho Administrativo» núm. 8 (1976), pp. 17-45, y especialmente la segunda parte de este trabajo: *La supramunicipalidad*, en «Revista Española de Derecho Administrativo» núm. 9 (1976), cit., pp. 243-287.

posibles unidades organizativas supracomarcales distintas de la provincia (13), y que, si bien está en distonía con el artículo 137 de la Constitución, al determinar que «el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las comunidades autónomas», tiene que ser complementada ineludiblemente por las referidas «agrupaciones de municipios diferentes de la provincia», que puede ser configurada como nueva entidad territorial, con independencia de su concreción terminológica (14), en tanto su conformación, de modo idéntico a la provincia, está determinada por la «agrupación de municipios» y, desde el punto de vista funcional, al margen de los fines peculiares determinantes de la agrupación, nada obsta a que, como división territorial, cumpla «actividades del Estado» como criterio previsto en el artículo 141 de la Constitución para el otorgamiento de personalidad jurídica a la provincia, sin olvidar que las «agrupaciones de municipios» objeto de nuestra atención se presentan también como unidades territoriales de las comunidades autónomas configuradas como consecuencia de la potestad organizatoria que genéricamente les confiere los artículos 147-2.a) y 148-1-1.º, y que, a nivel de organización territorial, puede llegar a implicar, según el artículo 148-1-2.º, «las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio» (15).

(13) En este sentido suficiente es considerar que, como significamos en otra parte de este trabajo, la Generalidad articula su estructura territorial con base en las unidades comarcales que cuentan con la figura de la veguería como unidad integradora de varias unidades comarcales.

(14) En referencia a la concreción terminológica de las agrupaciones municipales distintas de la provincia, la discusión del texto constitucional proporcionó ocasión para que por parte del diputado señor GASTÓN SANZ se propusiera la expresa referencia a la comarca, intento de precisión terminológica cuya inconveniencia técnico-jurídica fue justificada por el diputado señor PECES BARBA, sin ocultar la opinión favorable que la idea de comarca le merecía y acogiendo en este sentido los argumentos justificativos de la comarca como unidad administrativa en la organización del territorio expuestos por el diputado enmendante. Vid. «Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados» núm. 88 (1978), Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, sesión núm. 20, de 14 de junio de 1978, pp. 3244-5. En la explicación de voto el diputado señor MELÁN también manifestó la inconveniencia de recoger en el texto constitucional la figura de la comarca significando, sin embargo, su identidad con la comarca. Vid. *Diario...*, cit., pp. 3249-50.

Con punto de referencia en el artículo 141-2 de la Constitución, T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ considera de modo explícito la comarca como técnica superadora del vacío operativo de los municipios. Vid. su trabajo «La organización territorial del Estado y la Administración pública en la nueva Constitución», en *Lecturas sobre la Constitución española*, I, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, 1978, pp. 382-3.

(15) La interferencia de órganos de la Administración local, regional y central puede provocar la objeción de construcciones doctrinales como la reflejada por Sebastián MARTÍN-RETORTILLO, con base en la idea de la imposibilidad de reconducir a una caracterización homogénea el dato formal de lo administrativo en la Administración del Estado y en las Corporaciones locales, consecuencia de la diferenciación de WEBER entre el dato de la directa participación del ciudadano y la integración y constitución de las Corporaciones locales como factor determinante y esencialmente diferente de la Administración del Estado, que impide homogeneizar el tratamiento constitucional de la Administración del Estado y de las Corporaciones locales (vid. Sebastián MARTÍN-RETORTILLO: *Las Corporaciones locales en el anteproyecto de Constitución*, cit., pp. 15-16). No obs-

Según hemos tratado de significar y sin perjuicio de que, como ha señalado Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO, el esquema del artículo 137 de la Constitución española de 1978, con la sola referencia en la organización del Estado a municipios, provincias y comunidades autónomas, no hace sino seguir, a la letra, el artículo 114 de la Constitución italiana de 1947, implicando en este sentido una respuesta tradicional, con escasa imaginación, que se limita a repetir una fórmula elaborada treinta años antes (16), es también cierto que la variable que introduce la referencia del artículo 141-3 a las agrupaciones de municipios, permite abrir una nueva vía institucional que hace posible aportar una esperanzadora respuesta al hecho de que, como el mismo Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO ha resaltado, la «organización de la vida comunitaria de estos años ha evidenciado que hay algo por encima de los mu-

tante, cabe argumentar que el proceso de directa participación del ciudadano en la Administración local constituye una premisa que requiere ser matizada en las Corporaciones locales que tienen un determinado nivel poblacional y no parece posible seguir sosteniendo la idea de distintas Administraciones públicas como círculos concéntricos, sino más bien como círculos con progresivos elementos tangentes y con una mutua y cada vez más acusada interdependencia. La figura de la delegación de competencias y la figura de los consorcios son datos aislados, pero significativos, de la cada vez más difícil diferenciación orgánica y funcional entre las distintas esferas administrativas y el reconocimiento constitucional de la participación del administrado en los asuntos públicos *in genere* (art. 28-1 de la Constitución) también contribuye a relativizar la idea de considerar como elemento diferenciador el dato de la participación directa del ciudadano en las Corporaciones locales, aunque quizá el problema debiera ser reconducido al modo más conveniente de articular la participación del administrado en la actividad administrativa en una Administración local, no sólo de participación sino de control del ciudadano y, asimismo, a la precisión de la forma de hacer posible la idónea configuración de la participación del administrado en unas actividades de las instancias administrativas centrales cada vez más omnipresentes en los distintos sectores económico-sociales y cuya misma complejidad orgánica provoca, como ha señalado DEBBASCH, el abandono de las prerrogativas administrativas para descender a técnicas de gestión de Derecho privado y a la técnica contractual de la Administración, asociando a los administrados a la acción administrativa (*vid.* DEBBASCH: *Finances publiques et Droit administratif*, Mélanges Trotabas, LDGJ, 1970, especialmente pp. 113-115). Como argumento que también invita a reconsiderar la idea de estimar como esencialmente distinto el ámbito de las Corporaciones locales y de la Administración central, debe considerarse el dato, según significa el mismo Sebastián MARTÍN-RETORTILLO, de que la autonomía municipal es siempre un concepto referible a un ámbito de actuación predeterminado, ámbito de actuación que remite como primer punto de referencia a las instancias de la Administración central (*op. cit.*, p. 18).

La interconexión de las distintas instancias administrativas constituirá un problema especialmente agudo para la proyección operativa del texto constitucional de 1978 si se considera, como ha señalado ARIAS SENOASAIN, que estructura una planta no de tres Administraciones públicas, sino de cinco, si bien no con carácter total para todo el territorio nacional, la Administración del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas (nacionalidades y regiones), la Administración provincial, los Ayuntamientos y las agrupaciones de municipios distintos de la provincia. *Vid.* ARIAS SENOASAIN: «Constitución y Administración local», en *Lecturas de la Constitución*, cit., p. 381.

(16) Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO: «Gli enti locali territoriali», en el volumen *La Costituzione Spagnola*, Bologna, Quaderni universitari de Diritto pubblico, 1978, pp. 120 y 124.

Vid. item. T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ que reincide sobre la orientación que está presente en el planteamiento constitucional de la Administración local en *La organización territorial del Estado y la Administración pública*, cit., p. 383. Destacando factores de imprecisión y falta de acierto, ARIAS SENOASAIN: *Constitución y Administración local*, cit., pp. 382-384.

nicipios...» (17), vía cuya virtualidad, continuando con el profesor citado, remite a la labor del legislador ordinario y al Tribunal Constitucional, como consecuencia de unas referencias de los preceptos constitucionales escasas y sucintas (18), labor del legislador y del Tribunal que ya tienen el reto inmediato de los proyectos de Estatuto de Autonomía del País Vasco y Cataluña.

III. LOS PROYECTOS DE ESTATUTO VASCO Y CATALÁN COMO PUNTO DE REFERENCIA HERMENÉUTICO DEL ESQUEMA CONSTITUCIONAL SOBRE LA ORGANIZACIÓN DEL TERRITORIO

Los proyectos de Estatuto Vasco y Catalán, cuya tramitación parlamentaria ha sido paralizada por la disolución de las Cámaras constituyentes, nos permiten apreciar la adecuación del texto constitucional en la concreta materia de la organización del territorio del Estado con las pretensiones de las comunidades autónomas vasca y catalana, como techos políticos y referencia incuestionable en la alternativa regional.

A) *El proyecto de Estatuto del País Vasco*

Desde la concreta perspectiva del proyecto del País Vasco (19), llama inmediatamente la atención el dato de que la primera competencia de sus instituciones autónomas, enumerada como exclusiva en el artículo 10 del anteproyecto, sea, precisamente, la relativa a las «demarcaciones territoriales», lo que permite suponer que, en opinión de las fuerzas políticas responsables de la elaboración del texto, ocupa una posición de primacía la idónea vertebración del territorio, preocupación también manifestada en el artículo 8.º del anteproyecto que, como

(17) Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO: *Gli enti locali territoriali*, cit., p. 123, quien también significa, en el mismo trabajo, cómo hay algo, el barrio, que subyace a la idea municipal, figura que, en su condición de senador y dando por consagrada la idea comarcal en el texto constitucional, hizo objeto de defensa, como enmienda al artículo 134 del dictamen al proyecto de Constitución aprobado por el Congreso, con base argumental en la labor de defensa cívica desarrollada por el barrio en los últimos años por su condición de unidad de actuación y participación ciudadana y como complemento organizativo con entidad propia de los municipios dispersos, complementando su argumentación con la pormenorizada redacción del precepto relativo a la organización de la Administración local, que, en su opinión, si se sitúa al nivel de la mención de algo tan residual como el concejo abierto, justificaba la referencia a una entidad organizativa con unidad y coherencia como el barrio (vid. «Diario de Sesiones del Senado» núm. 52 (1978), Comisión de Constitución, sesión núm. 14, de 8 de septiembre de 1978, p. 2501).

(18) Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO: *Gli enti locali territoriali*, cit., p. 124.

(19) A falta de publicación del anteproyecto por el «Boletín Oficial de las Cortes», como consecuencia de la disolución de las Cámaras constituyentes, el texto de referencia utilizado se materializa en el publicado por el diario «El País» el sábado 9 de diciembre de 1978. En conexión con el anteproyecto catalán ha sido tomado como texto de referencia el publicado por el diario «El País» del sábado 21 de octubre de 1978.

complemento al artículo 2.º, que declara el «derecho imprescriptible a formar parte de la comunidad autónoma del País Vasco» a «Alava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya», determina el procedimiento de agregación de los «territorios o municipios que estuvieren enclavados en su totalidad dentro del mismo» (20).

Esta preocupación prioritaria por la organización del territorio permite apreciar dos datos significativos para el esquema del artículo 137 de la Constitución y para la articulación territorial del Estado sobre el trinomio municipio-provincia-comunidades autónomas, así como para el tenor del artículo 141-1 de la Constitución, al supeditar la alteración de los límites provinciales a la aprobación «por las Cortes Generales mediante Ley Orgánica». El primer punto está constituido por el hecho de que el proyecto de Estatuto evita toda correlación entre los «territorios históricos» de Alava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya y la idea de provincia como delimitadora del ámbito territorial. El segundo dato se materializa en que la referencia a los «territorios o municipios» enclavados en su totalidad en el País Vasco, elude también cualquier alusión a la idea de provincia como unidad administrativa a la que esos territorios están en la actualidad vinculados. Ambos datos hacen posible constatar una implícita, pero clara, discrepancia con el esquema constitucional municipio-provincia-comunidad autónoma, ignorando la provincia, tanto como factor que pudiera influir en la organización territorial del País Vasco, como en la posible influencia que otras provincias pudieran tener sobre el País Vasco. La problemática que esta situación plantea no es minimizable: en primer lugar, por la eliminación de una de las unidades que constitucionalmente definen el territorio del Estado. En segundo término, por el hecho de que, como consecuencia de la dinámica de la vertebración del País Vasco, van a ser afectadas provincias cuyo ámbito territorial se adentra en las actuales provincias vascas. En tercer lugar, por la indefinición que implica el aludir a Alava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya como «territorios históricos», correlación conceptual que puede implicar seriamente a áreas territoriales limítrofes a las actuales provincias vascas, generando un proceso de revisión de límites territoriales, del que no se pueden descartar factores conflictivos y que, en algún caso, como en el del Valle de Ansó, ya cuentan con

(20) Problema que afecta especialmente al condado de Treviño, objeto de reiteradas peticiones de incorporación a Alava, y al enclave de Trucios, directamente aludidos por el senador UNZUETA UZCANCA en las sesiones de la Comisión de Constitución del Senado durante la discusión del proyecto de Constitución («Diario de Sesiones» núm. 52, 1978, sesión núm. 14, de 8 de septiembre de 1978, página 2508). Las referencias del senador UNZUETA ignoraron los casos de Puebla de Arganza, también en Alava y perteneciente a Burgos, así como los casos de Petilla de Aragón, perteneciente a Navarra y localizado en Zaragoza, y Orduña, vinculado a Vizcaya y situado en parte sobre Alava y en parte sobre Burgos. Sobre la temática de los enclaves, *vid. Repertorios de la vida local de España*, publicados por el Instituto de Estudios de la Administración Local; BALLESTER ROS: *Los enclaves municipales en España*, en «Revista de Estudios de la Vida Local» núm. 111 (1960), pp. 405-413, y GUAITA: *La división provincial y sus modificaciones*, cit., nota 15, pp. 31-32.

reivindicaciones concretas, permitiendo apreciar que, del mismo modo que la delimitación del ámbito foral, la concreción de límites territoriales puede provocar situaciones no pacíficas, como consecuencia de la peculiar y problemática remisión al factor histórico en su calidad de elemento delimitante y legitimante.

Los resultados que derivan de una situación como la que hemos reflejado en los puntos precedentes, que se sitúa en cotas político-administrativas más altas y complicadas que en el Estatuto republicano (21), no hacen sino mostrar la falta de correlación entre el texto constitucional y las pretensiones autonómicas de una comunidad regional, que contesta la idea de provincia y parece querer materializar, en términos muy precisos, unas «demarcaciones territoriales», como traducción operativa del artículo 141-3 de la Constitución y con punto de referencia en las «agrupaciones de municipios diferentes de la provincia». La ignorancia de la provincia, a nivel interno del País Vasco y a nivel externo de las provincias modificadas en sus límites territoriales como efecto inducido de la eliminación de «enclaves» o de la delimitación de los «territorios históricos» del País Vasco, sin poder profundizar en otras implicaciones y desde la perspectiva de nuestro tema de referencia, nos ofrece el dato de la importancia que en el anteproyecto de Estatuto Vasco se atribuye a las «demarcaciones territoriales», que sólo cabe concebir como integradoras y articuladoras de municipios y que no son sino identificables con la idea comarcal como factor de vertebración municipal y territorial.

B) *El proyecto de Estatuto catalán*

El texto del proyecto de Estatuto catalán carece de posibilidades de colusión con el texto constitucional y, sin duda, como consecuencia del pragmatismo que orienta a la comunidad político-social que pre-

(21) El Estatuto General del Estado Vasco, aprobado en la Asamblea de Municipios Vascos, celebrada en Estella (Lizarrá) el 14 de julio de 1931, en su artículo 1.º declaró el País Vasco integrado por las «actuales provincias» de Alava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya. El Estatuto del País Vasco, aprobado por plebiscito en las provincias de Alava, Guipúzcoa y Vizcaya el 5 de noviembre de 1933 presentaba igualmente en su artículo 1.º el siguiente tenor: «Alava, Guipúzcoa y Vizcaya en cuanto provincias limítrofes...». En línea con los textos precedentes, la Ley aprobatoria del Estatuto Vasco de 8 de octubre de 1938, también en su artículo 1.º, apartado 2.º, determinó que el territorio de la región autónoma denominada País Vasco estará compuesto por el territorio que actualmente integran las provincias mencionadas.

Si bien en el artículo 2.º del Estatuto vasco aprobado por los municipios y en el artículo 6.º del Estatuto del País Vasco se prevenían los procedimientos de integración de los territorios limítrofes al País Vasco, así como de los enclaves, la extensión espacial estaba estrictamente delimitada por los límites de las provincias integradas en el País Vasco, criterio referencial que desaparece desde la ambigua idea de «territorios históricos», tan problemática desde la perspectiva de su contenido jurídico como la delimitación histórica del contenido de los «derechos históricos». Como referencia en la cita de los Estatutos considerados he utilizado el número extraordinario de «Documentación Administrativa» sobre autonomías regionales *Documentación sobre las regiones en España, Italia, Francia e Inglaterra*, núm. 175 (1977), pp. 604-650.

tende articular, ensambla, con base en la afortunada redacción del artículo 2.º del proyecto, los artículos 137 y 141-3 de la Constitución, al determinar:

«El territorio de Cataluña, como comunidad autónoma, comprende el de las comarcas integradas en las provincias de Barcelona, Gerona, Lérida y Tarragona en el momento de promulgarse en el presente estatuto.»

El tenor del precepto transcrito, respeta el texto constitucional, no se permite la licencia de prescindir de la provincia y presenta el complemento de su claridad y precisión, sin concesiones a la ambigüedad conceptual o a la indeterminación histórica. Ello, sin olvidar la concurrencia del mérito de sintetizar en un precepto la organización territorial de la comunidad autónoma, corrigiendo el asistematismo del texto constitucional al no comprender en el artículo 137 la agrupación de municipios. Con ello el proyecto catalán sitúa el techo sociológico de la comarca, evitando el eufemismo de la «agrupación de municipios», en el nivel operativo que le corresponde en consonancia con el relieve que los esquemas de la organización territorial de la Generalidad le confirieron en la Segunda República (22), en claro contraste con los preconsiderados planteamientos doctrinales, institucionales y normativos que han concurrido en la intencional elusión de la comarca como unidad organizativa del territorio hasta la aprobación del vigente texto constitucional.

Un mérito más estimamos justificado señalar en el artículo 2.º del proyecto catalán: la prelación de valores que impone el considerar las comarcas como factor integrador de las provincias y supeditar la unidad administrativa provincial al elemento de coherencia que determina la comarca como factor aglutinante de unos municipios cohesionados por componentes económicos, sociales, culturales, geográficos..., homogéneos, y que constituye la afortunada síntesis de unos lazos con el pasado (históricos, sociales, culturales...) y una garantía de viabilidad para el futuro, determinada por su coherencia como unidad económica. Por añadidura, la coherencia de unas comarcas, delimitadas con el rigor que caracterizaron los trabajos de la Comisión designada por la Generalidad en 1936 (23), y que parecen exigir

(22) Sobre los estudios realizados por encargo de la Generalidad y sobre el relieve histórico y actual de la comarca en Cataluña, me remito al trabajo de A. QUINTA: *Polémica sobre la división territorial*, publicado en el diario «El País» los días 18, 19 y 24 de noviembre de 1978. Del mismo modo, posee interés documental y gráfico el trabajo de M. CAROL: *A país autónomo, comarcas des-centralizadas*, publicado en «Cuadernos para el Diálogo» núm. 283, de 13-19 de marzo de 1978, pp. 25 y 26.

(23) Para una descripción de los criterios utilizados en la división comarcal catalana de 1936, tienen un interés los mencionados trabajos de A. QUINTA y M. CAROL, concretados en la nota anterior. El proceso se inició en 1931 con el nombramiento de una comisión *ad hoc* que realizó una encuesta enviada a los Ayuntamientos en la que se les solicitó determinaran la comarca a la que pertenecía el municipio, a qué localidad tomaban sus habitantes como referencia para el mercado y a qué otros mercados asistían, y de modo paralelo se estudió

correcciones mínimas en la actualidad (24), puede constituir la mejor garantía para una reconsideración de las unidades provinciales, cuya virtualidad es cuestionada (25). No obstante y al margen de los matices que pueda recibir la división provincial de 1833, es inquestionable la metodología que propicia el artículo 2.º del anteproyecto de Estatuto catalán, al vertebrar la organización territorial catalana en las unidades, progresivamente más complejas, de municipio-comarca-veguería-provincia-Generalidad, esquema matriz que pone especial énfasis en la idea de comarca como elemento de coherencia, hacia abajo, en referencia a las unidades municipales, y hacia arriba, veguería-provincia-Generalidad.

Un tema técnico jurídico se plantea en torno a los esquemas de la estructura comarcal catalana: la posible modificación del ámbito territorial de las actuales provincias, supeditado, según el artículo 141-1 de la Constitución, a la aprobación, por las Cortes Generales y mediante ley orgánica, planteamiento rígido y sacralizador de una división provincial cuyos méritos no son tan elevados como para complicar el proceso autonómico de una región exigiendo ley de Cortes para la articulación de su organización territorial interna (26).

la trascendencia de los partidos judiciales como referencia más coherente que la unidad provincial en la organización del territorio. Los trabajos de la comisión concluyeron en la propuesta de 38 comarcas conformadas por criterios económico-geográficos y nueve veguerías como unidades supracomarcales, incardinadas en un sustrato histórico cuyo origen se ha conectado con la estructuración territorial romana. Vid. M. CAROL: *A país autónomo, comarcas descentralizadas*, cit., p. 26, y A. QUINTÁ: *Polémica sobre la división territorial. 2. La comarca catalana adquiere rango legal en 1936*, en «El País» de 19 de noviembre de 1978.

(24) Sobre las correcciones a los trabajos de la comisión de 1931, vid. A. QUINTÁ: *Polémica sobre la división territorial y La Generalidad de hoy se olvida de la de 1931*, en «El País» de 18 y 24 de noviembre de 1978.

(25) Un resumen histórico y actual de la problemática creada por la división provincial en Cataluña, en los trabajos de A. QUINTÁ: *Polémica sobre la división territorial. La comarca, una constante del catalanismo, y la comarca catalana adquiere rango legal*, en «El País» de 18 y 19 de noviembre de 1978.

La exigencia de ley orgánica para la alteración de los límites provinciales se debió a la enmienda del Grupo Socialista del Senado, defendida por el senador VIDA SORIA, con base argumental en la «oportunidad política de elevar el tema de las alteraciones de los límites provinciales, en definitiva de las entidades provinciales...», a rango de ley orgánica en consonancia con otras partes de la Constitución en donde la provincia juega un papel político que está regulado también por esas mismas partes de la Constitución por ley orgánica». Vid. *Diario de Sesiones del Senado* núm. 52 (1978), Comisión de Constitución, sesión número 14, de 8 de septiembre de 1978, pp. 2504-5. Apoyando la enmienda del Grupo Socialista, pero en discrepancia con la utilización del término ley orgánica, el senador SÁNCHEZ AGESTA. Vid. *Diario de Sesiones*, cit., pp. 2508-9. La eliminación del requisito de ley orgánica fue también planteado por el senador UNZUETA UZCANGA, en relación con las incorporaciones de enclaves territoriales. Vid. *Diario de Sesiones*, cit., p. 2508.

(26) En el ámbito catalán, no se puede olvidar la reivindicación de Tortosa para constituir una provincia, criterio patrocinado por sectores conservadores, en claro contraste con la opinión de otros sectores sociales más progresivos que considera la división provincial como un imponderable a superar (al respecto, vid. declaraciones de N. SERRA, como responsable de la cartera de Política Territorial y Obras Públicas de la Generalidad, en el diario «El País» de 20 de enero de 1978, postulando la desaparición de la provincia como demarcación territorial en una Cataluña autónoma, y «La Vanguardia» de 22 de agosto de 1978, en referencia a la constitución en Tortosa de la quinta provincia catalana como capital del Baix Ebre. En referencia a la organización territorial de otras comunidades

Quizá pudiera estar justificada la mediación de ley orgánica en las posibles segregaciones a una comunidad autónoma de áreas de un territorio provincial no inicialmente incluido en el ámbito de la comunidad, problema no previsto por el proyecto de Estatuto catalán a pesar de la existencia de reivindicaciones territoriales de algunas áreas colindantes con las actuales provincias catalanas (27), pero está injustificado hacer mediar ley orgánica para la alteración de unos límites provinciales cuando su coherencia sólo puede tener legitimación como derivado de la política de organización de la comunidad autónoma (reconocida en los artículos 147-1.c y 148-1.1 de la Constitución) y como consecuencia, a nivel más específico, de la política de organización territorial, que reconoce el artículo 148-1.2 de la Constitución, al considerar, como competencia de las comunidades autónomas, «las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio». Si bien se puede pensar que el tenor de este último precepto entra en conflicto con la exigencia de ley orgánica para la alteración de términos provinciales impuesta por el artículo 141-1 de la Constitución, que coarta, innecesariamente, la organización territorial de las comunidades autónomas en un tema en el que la prioridad corresponde a una idónea delimitación municipio-comarca, en la que predominan los factores técnico-económicos, y que únicamente parece exigir la opinión técnica de la Administración del Estado para adecuar las unidades comarcales a una unidad provincial cuya coherencia y su idónea proyección operativa deriva de la previa delimitación municipal-comarcal, como acto que, también con notable sentido, el artículo 37-1 del proyecto catalán considera como propio, al disponer:

«la Generalidad de Cataluña estructura su organización territorial en municipios y comarcas».

lo que implica que la provincia la considera como una circunscripción de la Administración del Estado que tendrá que encontrar los precisos elementos de conexión con la Generalidad y la Generalidad con la provincia, de modo similar a como las unidades comarcales en las que se desconcentra las unidades de actuación de la Administración del Estado tendrán que buscar el punto de referencia para su

autónomas, se ha intentado polarizar la opinión pública en áreas como El Bierzo y Cartagena con la finalidad de constituir nuevas unidades provinciales. Especialmente aguda parece ser esta problemática en la actual provincia de León, con demandas de segregación en El Bierzo, para constituir la quinta provincia gallega, identificándose con los criterios de distribución departamental napoleónica, y de modo simultáneo la posible segregación de la zona leonesa de Tierra de Campos para su unión con Castilla, sin olvidar las zonas de Valdeón y Picos de Europa, como áreas geográficas a nivel económico polarizadas por Asturias. Vid. una sucinta exposición de la problemática leonesa en el «Boletín de Información de la Vida Local» núm. 116, septiembre-octubre de 1978, p. 23.

(27) En relación con la problemática planteada por la publicación de mapas de Cataluña en los que se incluye el Valle de Benasque en la provincia de Lérida y sobre las reacciones provocadas en la Diputación Provincial de Huesca, vid. diario «El País» de 26 de enero de 1978.

idónea proyección en las unidades municipales comarcales y supra-comarcales de la Generalidad, criterios y baremos orientados por la simple funcionalidad técnica en la que convendría eliminar el rígido dramatismo de las leyes orgánicas como si estuviera garantizada la bondad intrínseca de una articulación de límites geográficos decimonónicos (28). Una ley del Parlamento de la Generalidad, tal y como

(28) Como más destacadas áreas económico-geográficas que saltan los límites provinciales, pueden ser citadas Tierra de Campos, El Cerrato, Pinares de Soria-Segovia-Avila, La Rioja, Cuenca del Segura, Tierra de Vino (Valladolid-Zamora)... Un análisis de las comarcas con menor relevancia económica que las citadas ratificaría la relatividad de los límites provinciales desde la perspectiva de la coherencia interna que existe en determinadas áreas geográficas-económicas, coherencia rota en muchas ocasiones por la división administrativa provincial al escindir, en dos o más puntos de referencia administrativa, áreas territoriales homogéneas. Esta problemática se agudiza cuando, como consecuencia de la actividad administrativa sobre el medio físico, áreas territoriales inicialmente diferenciadas, ven homogeneizadas sus peculiaridades. Como consecuencia de los criterios dinámicos que introduce la actividad administrativa en el ámbito económico territorial, los criterios de la división provincial de 1833 debieran considerarse como materia simplemente revisable, en función de la más fácil operatividad de la acción administrativa y con las cautelas propias de las alteraciones que, sin perjuicio de su funcionalidad, pueden implicar intereses, como los de la población afectada, que, en ningún caso, son minimizables.

La relatividad de las divisiones territoriales administrativas ha sido evidenciada también desde la vertiente de las escisiones internacionales de áreas perfectamente homogéneas. En este sentido, me remito a las consideraciones de A. PINTADO y E. BARRENECHEA sobre la complementariedad de las economías de ambos lados de la frontera con Portugal. Vid. autores citados: *La raya de Portugal. La frontera del subdesarrollo*, Madrid, 1972, especialmente pp. 110-114 y 246-258. La limitación sufrida por las comarcas escindidas entre España y Portugal encontrará, a nivel de su articulación, el factor neutralizante que derivará del próximo ingreso de ambos países en la Comunidad Económica Europea. Con ello, ambos lados de las cuencas de los ríos Miño, Manzanas, Duero, Turones, Berjas, Tajo, Servera, Andila, Guadiana y Chanza podrán encontrar su escindida complementariedad. Como muestra también de la débil consistencia de los límites provinciales, puede ser considerada su superación por obras o servicios que han dado lugar a la constitución de mancomunidades. Como ejemplo cabe considerar la Mancomunidad de Gasol (Lérida) y Zaldes (Barcelona), constituida en 1958 para la construcción de una vía de comunicación, y la Mancomunidad del Municipio de Alfaro (Logroño) y Aguas del Moncayo (Navarra), para el suministro de agua potable, cit. por MARTÍN MATEO: *La comarcalización de los pequeños municipios*, cit., pp. 94 y 96. Sin duda, un análisis pormenorizado de las mancomunidades constituidas con posterioridad a la publicación del trabajo de MARTÍN MATEO aportaría datos más significativos sobre la superación por las mancomunidades de los límites provinciales.

La insensibilidad ante el tema de la ordenación del territorio, manifestada en criterios organizativos que han desconsiderado la racionalidad de los factores geográficos, económicos y poblacionales, se ha manifestado incluso al nivel eclesiástico. Suficiente es aportar los datos de hacer depender Canarias de la archidiócesis de Sevilla o las diócesis de Vitoria y Bilbao de la archidiócesis de Burgos y a San Sebastián de Pamplona, sin olvidar el mantenimiento de 64 diócesis, que particularizan el mapa eclesiástico con fuertes peculiaridades. No obstante, tampoco se puede ignorar, como *ratio* justificativa de estas situaciones, el sustrato existente en los acuerdos concordatarios de 1952, al que no son ajenos contenidos de carácter político.

Como ejemplo de la conflictividad que ha gravado los límites provinciales, no conviene olvidar la jurisprudencia existente en la materia y que GAITA nos recuerda en su trabajo *La división provincial y sus modificaciones*, cit., mostrando los conflictos existentes en la determinación de los límites provinciales entre Cáceres y Salamanca (sentencia de 18 de enero de 1936), Huesca y Zaragoza (sentencias de 16 de noviembre de 1936 y 25 de marzo de 1966), Alava y Burgos (sentencias de 3 de enero de 1923 y 3 de octubre de 1945), Guadalajara y Cuenca (sentencias de 29 de marzo de 1952 y 18 de noviembre de 1958) y Guadalajara y Segovia (sentencia de 18 de febrero de 1958). Vid. op. cit., notas 29 y 30, p. 58.

prevé el párrafo 3.º del artículo 37 del anteproyecto catalán, constituye el adecuado punto de referencia en la organización territorial de Cataluña sin inferir la necesidad de una ley orgánica de las Cortes Generales en el caso de que la organización del territorio catalán pueda interferirse en los límites de las provincias catalanas fijados en el lejano año y con los distantes criterios operativos de 1833.

Con base en la consideración conjunta de los anteproyectos de Estatuto de autonomía del País Vasco y Cataluña, como modelos autonómicos con un sustrato social más consciente desde la perspectiva de valoración del hecho regional, se puede ofrecer la conclusión del relieve prestado por ambos anteproyectos a las unidades territoriales integradoras de varios municipios, calificadas en el proyecto vasco como demarcaciones territoriales y como comarcas en el proyecto catalán. Con ello, los proyectos de autonomía considerados ofrecen concreción a la idea de las «agrupaciones de municipios diferentes de la provincia» concebida en el preconsiderado artículo 141-3 de la Constitución, conjugan esta categoría con las unidades territoriales

Ratifica la frágil configuración de los límites provinciales el artículo 32 del vigente texto refundido de la Ley del Suelo de 1976, al prever la extensión de la zona de influencia de un municipio a otro u otros municipios y hacer objeto de expresa consideración el supuesto de que estén implicados municipios de distinta provincia.

En línea con la relatividad de los límites provinciales, no conviene olvidar la conflictividad jurisdiccional generada sobre los límites de términos municipales y, en este sentido, considerar las sentencias de 25 de marzo de 1972, ponente MEDINA BALMASEDA, *Aranzadi*, 1473, relativa al deslinde de los términos municipales de Toreno y Páramo del Sil (León); sentencia de 8 de febrero de 1974, ponente GORDILLO GARCÍA, *Aranzadi*, 780, sobre deslinde de los términos de Fuentes de Ebro y Villafranca de Ebro (Zaragoza); sentencia de 13 de abril de 1976, ponente PONCE DE LEÓN Y BELLOSO, *Aranzadi*, 2295, sobre lindes municipales de los Ayuntamientos de Villanueva del Rey y Espid (Córdoba); sentencia de 27 de junio de 1976, ponente GORDILLO GARCÍA, *Aranzadi*, 4388, sobre límites jurisdiccionales de los términos municipales de Avilés y Gozón (Asturias); sentencia de 8 de febrero de 1977, ponente FERNÁNDEZ TEJEDOR, *Aranzadi*, 687, relativa a la delimitación de los términos municipales de Santisteban, Elgorriaga, Navarte y Sumbilla (Navarra); sentencia de 10 de febrero de 1977, ponente GABALDÓN LÓPEZ, *Aranzadi*, 1596, en conexión con el deslinde de los términos municipales de Armallones y Alcorón (Guadalajara), y sentencia de 12 de diciembre de 1977, ponente BOTELLA Y TAZA, *Aranzadi*, 4926, relativa a la determinación del límite territorial de los términos municipales de Mediano y Palo (Huesca). La relación de sentencias consideradas estimamos que es especialmente significativa si se considera que los municipios rurales han estado gravados por la política de agrupaciones, agregaciones, fusiones..., situación que no sólo relativiza los términos municipales, sino que cuestiona la misma entidad del municipio.

Sobre la correlación entre las distintas esferas administrativas, tienen interés las intervenciones de los senadores MONREAL ZÍA, al conectar la figura de la comunidad autónoma con el Estado; UNZUETA UZCANGA, al considerar la provincia como división territorial para el cumplimiento de los fines del Estado y de las comunidades autónomas, y VILLAR ARREGUI, cuando constata el carácter bifronte de la provincia como entidad local integrada por la agrupación de municipios y como división territorial para el cumplimiento de los fines del Estado. *Vid.* «Diario de Sesiones del Senado» núm. 52 (1978), Comisión de Constitución, sesión número 14, de 8 de septiembre de 1978, pp. 2502-2504. Acogiendo el término del senador VILLAR ARREGUI, el carácter bifronte de la provincia ratifica las observaciones hechas en la precedente nota 18. En coincidencia con este planteamiento, *vid. item* la opinión de RISCO SALANOVA sobre el ámbito de actuación de la comarca, a nivel de Administración local, asumiendo competencias municipales y acogiendo competencias delegadas por la provincia o el Estado, en su trabajo *Una posibilidad descentralizadora: La comarca*, cit., pp. 594-595 y 617-620.

consideradas en el artículo 137 y, al ofrecer la primacía de estas «agrupaciones» sobre la idea provincial como unidad administrativa esencialmente vinculada y dependiente de la Administración Central, posibilitan una interpretación del texto constitucional que contribuye a corregir la desconexión de los artículos 137 y 141.

La trascendencia que deriva de ambos proyectos se complementa con el hecho de que los modelos vasco y catalán constituyen el punto de referencia para las comunidades autónomas con un nivel de conciencia regional menos desarrollado que el País Vasco y Cataluña, adquiriendo, de este modo, el carácter de inmediatos puntos de referencia en la determinación de su modelo autonómico, mecánica de la que participa la política gubernamental, tratando de ofrecer un modelo de referencia para alcanzar el objetivo, un tanto artificioso, de lograr una regionalización del Estado como inconsistente punto de apoyo a la regionalización de unas áreas geográficas carentes de unos mínimos de conciencia y coherencia regional (29). El común punto de referencia en el modelo autonómico vasco y catalán por parte de la Administración y de las áreas geográficas que aspiran a constituir comunidades autónomas, pueden encontrar en las demarcaciones o comarcas integradoras de las unidades municipales con base en criterios socioeconómicos, un elemento de notable coherencia en la precisa

(29) Como muestra puede ser citado el caso de Castilla-León, de la que, paradigmáticamente, y a pesar del condicionante semántico, se autosegrega la provincia de León y también las provincias periféricas de la posible comunidad autónoma Santander y Logroño. Problemática similar se plantea en Castilla-La Mancha, apreciándose en ambos modelos regionales graves dificultades de articulación regional en un medio social con muy reducido dinamismo, en el que la provincia ha llegado a adquirir un acusado arraigo, que llega a manifestarse en factores competitivos, con el addenda de una organización de la red de comunicaciones y de los intercambios económicos que propician más las relaciones con Madrid que entre las provincias castellano-leonesas o castellano-manchegas. Con base en la consideración de ambos modelos regionales, adquiere coherencia la diferenciación constitucional entre regiones de primer orden y regiones de segundo orden, objeto de críticas en algunos medios políticos, pero que responde a la realidad de áreas territoriales que pueden asumir competencias autonómicas y áreas territoriales en las que existe el peligro de desautorizar la región como fórmula de organización territorial si no se dota a la comunidad autónoma correspondiente de adecuados y efectivos contenidos. En este sentido, y en contraste con la premura con la que se desea generalizar el modelo regional, el lento pero efectivo proceso italiano de regionalización debería ser objeto de adecuada atención para evitar la desvirtuación de la idea regional y la neutralización del potencial racionalizador de la actividad administrativa que encierra. Avalando posiciones tendentes a considerar con excesiva rapidez la estructuración de las regiones y la atribución de competencias a los entes regionales, pueden ser considerados los datos sociológicos elaborados por S. DEL CAMPO, M. NAVARRO y J. F. TEZANOS sobre los distintos grados de identificación ante la alternativa entidad local-región, desfavorable para la idea regional, especialmente en Castilla y Andalucía. Vid. autores citados: *La cuestión regional española*, Madrid, 1977, pp. 244-247. La política gubernamental de proceder a una regionalización del Estado obliga a considerar el juicio de PÉREZ SERRANO sobre la misma problemática en la Constitución de 1931, juicio oportunamente recordado por Sebastián MARTÍN-RETORTILLO y que, en relación con el tema regional, se pronunció de modo negativo sobre los «apremios de tiempo, amenazas de varia índole y propósitos de armonía (que) cristalizaron en un premioso reparto de competencias y en una estructura imprecisa y propensa a conflictos». Vid. Sebastián MARTÍN-RETORTILLO: *Las Corporaciones locales en el anteproyecto de Constitución*, cit., p. 11.

vertebración territorial de los entes regionales y, en último extremo del Estado y, con apoyo de este instrumento vertebrador, puede ofrecer la posibilidad de dar contenido a unos derechos y declaraciones programáticas de la Constitución cuya operatividad está supeditada a la previa articulación de un modelo organizativo territorial coherente y funcional.

IV. LA COMARCA COMO ELEMENTO VERTEBRADOR DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS CON EL ESTADO Y COMO CATALIZADOR EN LA VIGENCIA DE DERECHOS CONSTITUCIONALES

A) *La comarca como instrumento de vertebración del territorio*

Desde una perspectiva doctrinal, MARTÍN MATEO, MORELL y MEILÁN han considerado, en distintos momentos, la insatisfacción de las fórmulas que articulan nuestra organización territorial, como problema que afecta a las grandes colectividades urbanas y a los pequeños municipios rurales (30), y han resaltado el dato de que la organización provincial y municipal están muy distantes de alcanzar la dimensión óptima de una organización administrativa capaz de hacerse cargo de la generalidad de fines que la ley les atribuye. A nivel de apreciaciones más concretas, han señalado cómo las áreas urbanas están obligadas a incurrir en la artificiosidad de las fronteras de los municipios tradicionales, imposibles de mantener como consecuencia de la prolongación del primer hábitat urbano hasta fundirse en una comunidad de vida más amplia, cuyos límites engloban diversos términos municipales y exigen una reordenación de la organización de los servicios básicos de la comunidad, aspectos problemáticos que tienen su traducción, a nivel de comarca rural, en un disfuncional fraccionamiento de unidades de escasa potencia, incapaces de atender los fines esenciales que deberían cubrir en beneficio de las comunidades que comprenden (31). Esta problemática avala y justifica la demanda de un cambio en la organización del territorio que valore los componentes reales implicados por encima de mapas administrativos y estructure los servicios en función de los condicionantes fácticos que imponen los componentes técnicos, económicos y políticos (32). La unánime crítica a la organización territorial, de la que también participan posiciones para-institucionales, al proponer la necesidad de un tratamiento diversificado de las distintas realidades existentes bajo el nombre de municipio con la simultánea corrección de las inadecuadas demarcaciones terri-

(30) Al respecto, MARTÍN MATEO: *La comarcalización de los pequeños municipios*, cit., pp. 11-12. Vid. ítem JORDANA DE POZAS: *La previsible alteración de nuestra división territorial*, cit., p. 651, y MORELL: *La nueva Ley de Régimen Local. II. La supramunicipalidad*, cit., pp. 249-253 y 262-267.

(31) En este sentido, MORELL OCAÑA: *La comarca como área administrativa infraprovincial*, cit., pp. 16 y 21.

(32) Cfr. en MEILÁN GIL: *Problemática actual de las Administraciones públicas*, cit., p. 101.

toriales actuales (33), ha particularizado también su causa generadora: la propensión de las legislaciones latinas a generalizar soluciones y formas, impidiendo comprender y matizar la realidad (34), comprometiendo la viabilidad de las instituciones creadas y la solución a los problemas que la realidad plantea, y gravando la actuación administrativa con la inoperancia, y con la grave consecuencia de invalidar la credibilidad del sistema jurídico e institucional que encubre estas situaciones disfuncionales, que permite la artificiosa pervivencia de pequeñas municipalidades, en coexistencia con grandes y medianas áreas urbanas desbordadas por los problemas irresueltos, y que compromete los planes administrativos en cuanto dependen de unas artificiosas unidades de acción administrativa desconectadas de los pre-requisitos exigibles a nivel orgánico para la efectividad de una acción orientada a unos objetivos (35), situación disfuncional que dice mucho de la incapacidad de las instituciones públicas para adecuarse a la realidad sobre la que actúan y, de modo especial, cuando se interfiere la burocracia de un sistema autocrático aún no superado. Este esquema exige ser revisado si se quiere dotar de contenido al tenor literal del artículo 103 de la Constitución, ya que la eficacia, como principio orientador de la actuación administrativa, y el servicio con objetividad a los intereses generales, como postulado orientador de la Administración, están exigiendo la urgente revisión de un modelo de organización territorial que constituye la más segura garantía de ineficacia de la actividad administrativa y provoca el grave problema de no poder adecuarse al servicio de los intereses generales. Ante esta situación, la comarca, como unidad territorial, puede ofrecer una satisfactoria alternativa frente a esos municipios rurales desbordados por la simple satisfacción de elementales servicios, como constituye la alternativa urbana a las medias y grandes concentraciones poblacionales que han superado el ámbito superficial del término municipal originario y constituyen, *de facto*, un complejo comarcal que necesita articular las unidades municipales afectadas, sin olvidar que la alternativa comarcal es la llave que puede salvar de la ineficacia a muchas actividades administrativas en aquellas áreas geográficas caracterizadas por una gran homogeneidad económico-social, y cuya homogeneidad en las peculiaridades que la definen, si llega a estructurar un programa o plan administrativo que las tome como objeto, el programa o plan puede ser desvirtuado como consecuencia de unas escisiones municipales o provinciales que bloquean el buen fin de las pretensiones u objetivos de la acción o planificación administrativa (36).

(33) Vid. las conclusiones del V Seminario de Investigación (1970, epígrafe número 2), patrocinado por el Instituto de Estudios de Administración Local y centrado en el estudio de la «Demarcación territorial de las Entidades locales», publicadas en el vol. *La comarca en la reestructuración del territorio*, cit., pp. 95-102.

(34) Cfr. en MARTÍN MATEO: *La comarcalización de los pequeños municipios*, cit., p. 13.

(35) Al respecto, vid. las observaciones de LORENTE MARTÍNEZ en nota 11.

(36) Sobre el tema, MORELL: *La nueva Ley de Régimen Local. II: La supra-municipalidad*, cit., pp. 249-253 y 262-267, y las observaciones sobre el área

B) *La comarca como corrector de desequilibrios en la prestación de servicios públicos*

La problemática que grava los pequeños municipios ha sido objeto de reiterada atención doctrinal (37) y los juicios doctrinales vertidos no puede afirmarse que hayan carecido de atención por parte de las instancias administrativas. No obstante, la actividad sectorial de Diputaciones Provinciales, Ministerio de Gobernación y Presidencia del Gobierno, como órganos administrativos con base en los que se ha articulado la política sobre los municipios rurales, ha sido ineficaz como consecuencia de un hecho: la inexistencia de una política de ordenación territorial que engarce cada unidad territorial en un modelo espacial coherente que prevea, con sentido prospectivo, la distribución de las distintas actividades económico-sociales. Esta falta de previsión organizativa, peculiar de una visión económica excesivamente primaria, ha propiciado un modelo de desarrollo incontrolado en el cual los pequeños municipios rurales y el sector agropecuario, como su único punto de referencia económico, han sido instrumentalizados en función del objetivo desarrollista del sector industrial y del sector de servicios (38). Los efectos que para los municipios rurales han derivado de esta alternativa político-económica son bien conocidos: la descapitalización del sector agrario, la desertización de amplias zonas territoriales y un déficit de servicios públicos en el medio rural muy acusado y que se traduce en un poderoso estímulo indirecto para incrementar aún más el proceso de despoblación de zonas rurales, comprometiendo los mínimos de población que exigen las explotaciones agropecuarias (39). Ante esta situación, cuyas causas remiten a la política que orientó los planes de desarrollo y que se basó en la idea de un exceso de población en el ámbito rural y en la apreciación, de teóricos de la economía, de que el desarrollo industrial generaría un paralelo desarrollo del sector agropecuario, contribuyendo a la automática regeneración del sector rural (40), un dato se ofrece con absoluta

comarcal como determinante del planeamiento urbano, en mi trabajo *La afectación de bienes al dominio público*. Instituto García Oviedo. Sevilla, 1979, páginas 178-183.

(37) Sigue siendo sustancial la sistematización bibliográfica aportada por MORELL en la nota 79, pp. 59-61, de su trabajo *Estructuras locales y ordenación del territorio*, cit.

(38) Desarrollo articulado sobre la mano de obra barata proporcionada por los municipios rurales, con el factor concomitante de actuar el sector agrario como importante financiador de los sectores secundario y terciario, con base en la política de precios agrarios, y el trasvase de los ahorros generados por este sector a otros sectores económicos, sin olvidar las «remesas» de los emigrantes rurales en el extranjero. En relación con esta problemática y dentro de las mismas Cortes orgánicas, tiene interés el ruego al Gobierno del procurador don Félix PÉREZ y PÉREZ sobre *El desarrollo armónico del país (desarrollo rural)*. «Boletín Oficial de las Cortes» núm. 1584, de 25 de marzo de 1977, pp. 37804-37806, que incluye una poco convincente contestación del Gobierno.

(39) Sobre el tema, LÓPEZ DE SEBASTIÁN: *Destrucción de recursos naturales y ordenación territorial*. Madrid, 1977, especialmente pp. 48-53 y 138-151.

(40) Criticando esta perspectiva, M. LALIGANT: *L'intervention de l'Etat dans le secteur agricole*. LGDJ, París, 1970, pp. 2 y 3.

evidencia: la carencia de servicios públicos en las comunidades rurales y un acusado contraste en relación con el nivel de prestaciones de servicios públicos existentes en las áreas urbanas, y, junto a este dato, el grave problema económico político de la progresiva despoblación del ámbito rural. La doctrina ha incidido, de modo reiterado, sobre esta situación y con mayor intensidad a medida que el agravio comparativo entre el ámbito rural y el urbano se acentuaba, como consecuencia de los mayores niveles de desarrollo urbano y de la progresiva regresión en el ámbito rural (41). No obstante la receptividad de las instancias administrativas ha mostrado su tradicional falta de permeabilidad a las apreciaciones doctrinales y sólo cabe esperar, como consecuencia del cambio institucional propiciado por la Constitución que la atribución a las comunidades autónomas de las competencias relativas a la ordenación del territorio (art. 148-1.3) permita articular, a nivel regional, unos modelos territoriales que corrijan las distonías provocadas por el modelo económico que orientó los planes de desarrollo e introduzca criterios de equilibrio territorial, partiendo del imperativo constitucional de la igualdad de los ciudadanos ante la Ley (42) y de la solidaridad entre las distintas partes del territorio español (43). Puntos que obligan a evitar las diferenciaciones en los niveles de prestación de servicios públicos, como hecho socialmente injustificado y económicamente desaconsejable, si se quiere un modelo territorial que evite la desertización de amplias zonas de nuestro territorio para constituir una malla de población dinámica que permita la idónea explotación de los recursos territo-

(41) MARTÍN MATEO: *La comarcalización de los pequeños municipios*, cit., página 28; MORELL: *La comarca como área administrativa infraprovincial*, cit., páginas 18-20; Díez GONZÁLEZ: *Valoración político-administrativa del concepto de comarca*, cit., p. 419, y MEILÁN: *Problemática actual de las Administraciones públicas*, cit., p. 104.

(42) Artículo 14 de la Constitución. Sobre el tema, GONZÁLEZ PÉREZ: *El principio de igualdad en el régimen local*, en «Problemas políticos de la vida local». II. Madrid, 1962, especialmente pp. 229-230. La enmienda del diputado señor GASTÓN SANZ, postulando la mención de la comarca en el texto constitucional, consideró con atención este aspecto:

«Existen estos grandes desequilibrios dentro de las comunidades autónomas que se creen, dentro de las regiones, dentro de las nacionalidades, si se quieren seguir llamando así, y, naturalmente, tendrá que procederse a una planificación completamente distintas a las que se ha venido hasta ahora basando en esos estudios socioeconómicos, para paliar estos desequilibrios interzonales, donde existen regiones que tienen más de la mitad de toda su población —y en este caso puedo poner a Cataluña, puedo poner a Aragón con Zaragoza— y mucho más toda su riqueza metida solamente en un casco urbano.»

Vid. «Diario de Sesiones del Congreso» núm. 88 (1978). Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, cit., p. 3245.

(43) Artículo 2.º, a nivel de declaración de principios de solidaridad entre nacionalidades o regiones, y artículo 158, en cuanto crea el fondo de compensación interterritorial, planteamientos que, si operan a nivel regional, exigen la previa operatividad a nivel de los territorios que integran la correspondiente nacionalidad o región. En relación con la idea de solidaridad, T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ: *Generalización y solidaridad como presupuestos de la solución del problema regional*, en el vol. «Las autonomías regionales», I. Instituto Nacional de Prospectiva. Madrid, 1977, pp. 348-353.

riales. Precisamente, en la consecución de este objetivo, que cuenta con la atribución a las comunidades autónomas de las competencias relativas a la ordenación territorial, la comarca, como unidad territorial de la región, integradora de unidades municipales homogéneas, constituye el punto de referencia ineludible que dota del preciso rigor y coherencia a la política de ordenación del territorio que las comunidades autónomas tienen que definir con base en las peculiares circunstancias que concurren en cada área comarcal, conformando de este modo una síntesis armónica entre lo dado y lo proyectado, en la que, como derivado inexcusable, tendrá que ser objeto de especial atención la comarcalización de unos servicios públicos que eviten la injustificada dependencia que tienen los núcleos rurales respecto de las capitales provinciales, como hecho que la comarca apolítica de la Ley Orgánica del Estado no alcanzó a cubrir, a pesar de que la función era delimitada esencialmente desde las actividades sectoriales de los distintos Departamentos ministeriales, que, a nivel de áreas rurales, tenían como componente fundamental la prestación de servicios.

C) *La comarca como unidad territorial requerida para la efectividad de la política económica del Estado.*

La correlación entre la comarca como unidad territorial y la política económica del Estado o la planificación estatal, constituye un tema no ajeno a la doctrina, que ha tratado de evidenciar la idea de conseguir un modelo de organización territorial más adecuado a la actividad planificadora, que evite que los objetivos económicos sean obstaculizados por un deficiente entramado de la organización territorial (44), con sus efectos especialmente negativos sobre el ámbito rural (45). La circunstancia de que el punto de referencia inmediato que la doctrina ha ofrecido para superar esta situación se materializa en la comarca como unidad histórica, social y económica (46) y la concurrencia con esta alternativa de las conclusiones de seminarios, reuniones o simposios convocados por entes públicos y con participación de cargos políticos y funcionarios (47), evita incidir sobre un tema que cuenta con el juicio de autoridad del consenso

(44) Vid. MARTÍN MATEO: *La comarcalización de los pequeños municipios*, cit., pp. 27 y 71 a 73, y *Conclusiones del III Seminario de la Sección de Estudios de Administración Local de la Diputación Provincial de Tarragona, 1970*, en el volumen «La comarca en la reestructuración del territorio», cit., p. 75.

(45) Vid. precedente nota 38.

(46) Vid. MARTÍN MATEO: *La comarcalización de los pequeños municipios*, cit., p. 73; MEILÁN: *Problemática actual de las Administraciones públicas*, cit., página 101, y conclusiones del grupo de trabajo de las III Jornadas Administrativas de Galicia, cit., p. 220.

(47) Me remito a las referencias bibliográficas hechas a las Jornadas sobre Problemas políticos de la vida local, patrocinadas por la Delegación Nacional de Provincias; a los Seminarios de investigación patrocinados por el Instituto de Estudios de Administración Local; a los Seminarios patrocinados por organismos locales, y a las Jornadas administrativas de Galicia, con el protagonismo de la Escuela Nacional de Administración Pública y de la cátedra de Derecho administrativo de Santiago de Compostela.

doctrinal, funcionarial y político. No obstante, sí parece posible complementar las opiniones y conclusiones vertidas sobre la necesidad de configurar unas unidades operativas a nivel comarcal con los presupuestos institucionales que impone el texto constitucional de 1978 y hacer notar, cómo la comarca, en cuanto unidad funcional integradora de unidades municipales interdependientes y de cuya interconexión deriva una homogeneidad de planteamientos y perspectivas, se integra en la Constitución al servicio de dos meritorias aportaciones del texto constitucional: el reconocimiento de la participación del administrado en las actividades administrativas, reconocido en los artículos 23-1 y 105, a), y la configuración de un modelo de planificación económica, participado por las instancias territoriales y económico-profesionales y orientado por claros principios de equilibrio y armonía territorial, que, felizmente, materializa el artículo 131 de la Constitución. En estos preceptos constitucionales, la comarca adquiere una importancia notable; permite que se actualice la representación de las áreas rurales en la actividad económica del Estado, corrigiendo la considerada instrumentalización de la que fueron objeto en los modelos económicos precedentes, y posibilita que las comunidades autónomas, con base en unas unidades comarcales operativas, puedan incardinarse en los proyectos de planificación a elaborar por el Gobierno, de acuerdo con la previsión contenida en el artículo 131-1 de la Constitución, y plantear alternativas idóneas en la política económica del Estado (48), conectando el flujo de ideas e intereses que manan de los niveles municipal, comarcal y provincial con los intereses de las entidades económico-profesionales y con las pretensiones gubernamentales que, a nivel central, tendrá que articular el conjunto de intereses que materializan las comunidades autónomas y los sectores económicos y profesionales para su definitiva ratificación o modificación por las Cámaras parlamentarias. Las posibilidades que este modelo participativo presenta para una acción administrativa coherente y eficaz en la política económica no necesita de mayores comentarios en el momento de significar el potencial legitimador que presenta para los objetivos en que se materialice esta técnica de planificación y para presuponer, en tanto se creen las condiciones para hacer operar este modelo, la viabilidad de las alternativas y objetivos postulados por los planes económicos (49), y, pre-

(48) Planteamiento reflejado por el diputado señor GASTÓN SANZ en la enmienda precitada:

«... estas comarcas podrían servir para realizar los estudios económicos precisamente por tener una configuración histórica y una configuración geográfica que lo permiten, y estos estudios socioeconómicos comarcales podrían ser una base perfecta para la posterior planificación, que luego iría ascendiendo a los planes directores, que son los que normalmente servirán para planificar las regiones...»

«Diario de Sesiones del Congreso» núm. 88 (1978), cit., pp. 3244-5.

(49) Sobre el grado de desviación en los objetivos de los tres Planes de Desarrollo, vid. *Anuario Económico y Social de España 1975*, dirigido por R. TAMAMES y realizado por Iberplán. Barcelona, 1976, pp. 384-388. Las desviaciones existentes

cisamente y en lo que se refiere a la instrumentación de los prerrequisitos para hacer operar este modelo, se presenta el problema inmediato de la idónea configuración de las unidades comarcales y la determinación de los presupuestos que deben orientar la estructuración de la comarca.

V. PRESUPUESTOS ORIENTADORES DE LA CONFIGURACIÓN COMARCAL

A pesar del condicionante institucional que el preconsiderado dictamen del Consejo Nacional del Movimiento significó, al delimitar el ámbito operativo de la idea comarcal conectándolo a una división especial del territorio para actuaciones sectoriales de la Administración, hemos podido constatar su lenta, pero sensible superación doctrinal y parainstitucional, incluso con anterioridad al resquebrajamiento del entramado político en el que esta institución se basaba. Los esquemas organizativos que la doctrina elaboró apuntaron, sin reservas, hacia la institucionalización de la comarca como elemento integrador de unidades municipales preexistentes y atribuyéndole unas competencias que subrogaban en el ente asociativo comarcal las competencias genéricas de los municipios asociados, a salvo de las competencias que los municipios se reservaban expresamente. En este esquema se materializa la posición de MARTÍN MATEO (50), y con esta concepción coinciden MORELL, Díez GONZÁLEZ, MEILÁN y RISCO SALANOVA, que claramente se orientan hacia una concepción comarcal presidida por un sentido más amplio que la simple circunscripción estatal (51), considerando a las unidades municipales como artífices de la comarcalización (52), de tal modo que se eviten los conflictos derivados de

en los planes de desarrollo con unas condiciones económicas de equilibrio y expansión, ilustran sobre las dificultades en la previsión económica en momentos de recesión y acusada crisis económica y sobre la necesidad de adecuar la organización administrativa al cumplimiento y buen fin de los objetivos marcados a nivel de política económica. En conexión con los criterios funcionales que están en la base de la idea regional, *vid.* las consideraciones de COSCULLUELA MONTANER sobre *El proceso de crisis de las formas burocrático-centralizadas de organización del Estado*, en su trabajo «Las vertientes del regionalismo», incluido en el vol. *Las autonomías regionales*, I, cit., pp. 215-218.

A nivel comarcal y sobre la funcionalidad de esta unidad organizativa, MORELL ofrece una apreciable síntesis incidiendo en la comarca como técnica de superación de las limitaciones de los pequeños municipios, como área para el desarrollo económico, para la ordenación y acondicionamiento del hábitat rural, y como sistema de relaciones sociales ya existentes o a inducir, tanto a nivel de núcleos urbanos como rurales. *Vid.* MORELL: *Estructuras locales y ordenación del territorio*, cit., pp. 89-98, y de modo más general y en referencia a la funcionalidad de la organización administrativa, pp. 36-41, *op. cit.*

(50) MARTÍN MATEO: *La comarcalización de los pequeños municipios*, cit., páginas 72-73. *Item* en *El horizonte de la descentralización*, cit., pp. 178-178.

(51) Cfr. MORELL: *La comarca como área administrativa infraprovincial*, cit., páginas 18-18.

(52) Cfr. Díez GONZÁLEZ: *Valoración político-administrativa del concepto de comarca*, cit., pp. 419-420 y 427; MEILÁN: *Problemática actual de las Administraciones públicas*, cit., pp. 105-106, y RISCO SALANOVA: *Una posibilidad descentralizadora: La comarca*, cit., pp. 568-571.

la desaparición de los municipios (53) y se articulen las unidades municipales con base en un esquema asociativo que sólo permite calificar las comarcas resultantes como nuevas entidades locales o, de modo más preciso, como unas entidades locales de segundo grado como resultado de la agrupación asociativa de unidades municipales (54).

El grado de elaboración doctrinal no se detiene al nivel de concreción de los presupuestos básicos orientadores de la organización comarcal y de la delimitación de su naturaleza jurídica; se sitúan al nivel de determinar la metodología a seguir para la consecución de unas divisiones comarcales operativas y eficaces, estableciendo una premisa: la necesidad de una previa coordinación administrativa como presupuesto para la determinación de las circunscripciones comarcales (55), exigencia que no es sino el corolario de la acusada anarquía administrativa como praxis de los distintos Departamentos ministeriales, incluso organismos autónomos, en la determinación de sus unidades territoriales de actuación. A partir de este

(53) Vid. MARTÍN MATEO: *El horizonte de la descentralización*, cit., pp. 176-178.

(54) Vid. MEILÁN: *Problemática actual de las Administraciones públicas*, cit., páginas 105-107. Como argumento justificante de la conservación de los pequeños municipios y su articulación en una entidad local superior, es muy clara la exposición de MORELL. Según su opinión, la eliminación del municipio toma como punto de partida lo razonable en el seno de la organización administrativa, pero olvida la verdadera naturaleza del municipio, que es una estructura que desborda, con mucho, el campo de lo puramente administrativo; el municipio es, lo acabamos de decir, la institución a través de la cual los vecinos se presentan como unidad de vida social, como específico y singular grupo social ante las demás estructuras de convivencia. Y en una época en que el pluralismo social es un fenómeno reconocido y amparado por las leyes, resulta difícil de admitir, como regla general, la tesis de la supresión de la estructura configuradora de un grupo social por pequeño que éste sea, de modo especial cuando el diálogo entre grupos constituye la médula de la convivencia social, y la circunstancia de que los pequeños municipios sean incapaces de sostener una administración pública no implica que haya que marginar y eliminar las funciones representativas que pueden desarrollar, del mismo modo que como la vida jurídica muestra tantos ejemplos de comunidades organizadas sin que para ello tengan que estar revestidas del formidable peso de la púrpura como administraciones públicas. Cfr. MORELL: *Estructura local y ordenamiento del espacio*, cit., p. 83. Sobre estos puntos vuelve a insistir MORELL en su más reciente trabajo: *La nueva Ley de Régimen Local: II. La supramunicipalidad*, al resaltar la idea de que si bien no es posible mantener la idea de que el municipio es la pieza clave para la organización y prestación de las funciones administrativas necesarias para la convivencia en el hábitat rural, ello no quiere decir que el municipio deba ser suprimido, por el hecho de que el municipio no es sólo una organización administrativa, sino representativa, y si bien es notoria la marginación de la faceta representativa de los municipios por nuestro Derecho positivo contemporáneo, constituye una realidad insoslayable el que las estructuras representativas hoy dejan sentir su falta y se puede considerar roto el mito de que una sola institución —el Parlamento— es capaz de asumir ella sola esas dos magnas funciones que son las de controlar a la sociedad y controlar a la Administración pública. Desde esta perspectiva, como bien señala MORELL, el municipio, como estructura de participación social, debe ser conservado y defendido y, de modo simultáneo, descargado de contenido administrativo, para incorporar a la comarca resultante de la asociación municipal, las funciones administrativas correspondientes a las distintas colectividades municipales en ella integradas. Cfr. MORELL: *Op. cit.*, pp. 253-256. Sobre la comarca como entidad territorial institucionalizada, vid. RISCO SALANOVA: *Una posibilidad descentralizadora: La comarca*, cit., pp. 594-595.

(55) Vid. MARTÍN MATEO: *El horizonte de la descentralización*, cit., pp. 179-180.

dato, es constatable también la uniformidad de criterios, al mostrar el punto de referencia económico como criterio primordial en la estructuración de los mapas comarcales (56), concediendo a los estudios previos (57) y a la participación de los sectores sociales afectados por la constitución de las unidades comarcales adecuada participación (58). En esta alternativa concurre el mérito de su preocupación por distanciar cualquier medida sobre la delimitación de las áreas comarcales de decisiones unilaterales que desconsidere la objetividad de estudios técnicos y los intereses y las preocupaciones de los sectores sociales implicados, en intuitiva coherencia, en este último caso, con los vigentes principios constitucionales sobre la par-

(56) Vid. MARTÍN MATEO: *La comarcalización de los pequeños municipios*, cit., páginas 27 y 73; *El horizonte de la descentralización*, cit., pp. 176-178. Vid. ítem: *Conclusiones del Tercer Seminario de la Sección de Estudios de Administración Local de la Diputación de Tarragona (1970)*, cit., p. 75; GAVIRIA-AMAT-BUENO: *La comarca en la reestructuración del territorio*, cit., pp. 208 y 213; Díez GONZÁLEZ: *Valoración político-administrativa del concepto de comarca*, cit., pp. 412-413; SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA DEL MINISTERIO DE LA GOBERNACIÓN: *Las provincias y sus comarcas: Estudios sobre delimitación comarcal*, cit., pp. 12-13; PRIETO GUIJARRO, JIMÉNEZ DÍAZ, ARÉVALO VICENTE y BUSTOS ALVAREZ: *Hacia una delimitación del espacio agrario del centro-oeste español*. «Anuario del Centro de Edafología y Biología del Consejo Superior de Investigaciones Científicas». Instituto de Orientación y Asistencia Técnica del Oeste (1978). Vol. Homenaje a LUCENA CONDE. Salamanca, 1977, páginas 355-382, y MORELL: *Estructuras locales de ordenación del espacio*, cit., páginas 91-94.

(57) Vid. «Conclusiones del Seminario sobre revisión de las ideas básicas de la división territorial», dirigido por el profesor JORDANA en el ámbito de las sesiones de 1960 sobre *Problemas políticos de la vida local*, cit., p. 334; MARTÍN MATEO: *La comarcalización de los pequeños municipios*, cit., p. 73, y Díez GONZÁLEZ: *Valoración político-administrativa del concepto de comarca*, cit., pp. 412, 413 y 429. La necesidad de estudios previos orientados por un notable rigor es requerida por la problemática peculiar que gravita sobre las áreas rurales, y que MORELL ha concretado con precisión: el carácter subsidiario que la sociedad contemporánea ha atribuido a las áreas rurales, en relación con las áreas urbanas y metropolitanas (aspecto que nos conecta con la idea, ya enunciada, de la instrumentalización del sector agropecuario en función del resto de los sectores económicos), y el práctico desconocimiento de la multiplicidad y variedad de las áreas rurales españolas si se atiende a los dos criterios esenciales, materializados en la tipología de la agricultura y las distintas formas del hábitat rural (vid. MORELL: *La nueva Ley de Régimen Local. II: La supramunicipalidad*, cit., p. 261). Con estos puntos de referencia las propuestas organizativas que se hagan en relación con la elaboración de los mapas comarcales de las distintas regiones tienen que conjugar un complejo número de variables, procurando tener el necesario equilibrio entre el carácter eminentemente asociativo de la unidad comarcal y la labor de inducir, mediante la técnica de fomento o bien mediante la imposición administrativa, un idóneo modelo organizativo con la finalidad de dar coherencia a las unidades a estructurar, sin olvidar el dato condicionante de actuar sobre un medio que carece de estudios previos y la circunstancia de la escasa fiabilidad de los datos existentes sobre las variables que definen el ámbito rural.

Señalando el insuficiente conocimiento de la problemática real de la Administración local, ARIAS SENOASAIN: *Constitución y Administración local*, cit., páginas 384-5.

(58) Vid. GAVIRIA-AMAT-BUENO: *La comarca en la reestructuración del territorio*, cit., pp. 25 y 78-79, y LLORENTE MARTÍNEZ: «La experiencia de Tierra de Campos», en el vol. *La comarca en la reestructuración del territorio*, cit., pp. 283 y 285. Ítem MORELL OCAÑA: *Estructuras locales y ordenación del territorio*, cit., páginas 83-84, y *La nueva Ley de Régimen Local. II: La supramunicipalidad*, páginas 253-258, al resaltar la idea de entidades municipales como organizaciones representativas.

ticipación del administrado en la actividad administrativa (59), concurriendo el dato de que la beligerancia concedida a los intereses implicados no pueda ser considerada como neutralizadora de la precisa articulación de las estructuras comarcales, a cuyo objetivo concurre la política de fomento como punto de referencia instrumental, pero sin excluir la posible imposición a los municipios de la obligación de constituir las correspondientes unidades comarcales (60).

El modelo de comarca que es posible deducir de las distintas aportaciones doctrinales y que permite apreciar claros criterios de coincidencia, sino de unanimidad, en los criterios determinantes de la estructuración comarcal, se complementa con un esquema orgánico de la comarca basado sobre la asamblea comarcal, como órgano supremo, compuesto por representantes de los distintos municipios (61), la determinación de la sede comarcal coincidiendo, por lo general, con el municipio más relevante a nivel económico (62) y la propuesta de conexión de comarcas-Diputaciones Provinciales, en un claro afán integrador de las distintas unidades de la organización territorial, intencionadamente distante de configurar círculos autónomos (63).

(59) Vid. artículos 23-1 y 105 a) de la Constitución; MORELL: *Estructuras locales y ordenación del territorio*, cit., pp. 250-251; COSCULLUELA MONTANER, sobre *El regionalismo como exigencia de participación democrática*, en el vol. «Las autonomías regionales», I, cit., pp. 218-221, y MUÑOZ MACHADO: *El Gobierno y la Administración regional*, en el vol. precitado, pp. 369-379.

(60) MARTÍN MATEO: *La comarcalización de los pequeños municipios*, cit., páginas 84-85, y DIEZ GONZÁLEZ: *Valoración político-administrativa del concepto de comarca*, cit., pp. 429-430. Vid. ítem MORELL: *Estructuras locales y ordenación del territorio*, cit., p. 91, y la observación sobre el inconveniente de las figuras asociativas al abandonar a la voluntad libre de los municipios la constitución de unidades comarcales integradoras.

(61) Vid. MARTÍN MATEO: *La comarcalización de los pequeños municipios*, cit., 77; MORELL: *La comarca como área administrativa infraprovincial*, cit., pp. 22-23; *Estructuras locales y ordenación del territorio*, cit., pp. 84 y ss. y *La nueva Ley de Régimen Local. II: La supramunicipalidad*, cit., pp. 253-256; GAVIRIA-AMAT-BUENO: *La Comarca y la reestructuración del territorio*, cit., p. 79, y RISCO SALANOVA: *Una posibilidad descentralizadora: La comarca*, cit., pp. 602-611.

(62) Vid. MARTÍN MATEO: *La comarcalización de los pequeños municipios*, cit., página 76; GAVIRIA-AMAT-BUENO: *La comarca y la reestructuración del territorio*, cit., páginas 78-79; *III Jornadas Administrativas de Galicia. Conclusiones del grupo de trabajo*, cit., pp. 220, y MORELL: *Estructuras locales y ordenación del espacio*, cit., pp. 100-101.

(63) MARTÍN MATEO: *La comarcalización de los pequeños municipios*, cit., p. 78; GAVIRIA-AMAT-BUENO: *La comarca en la reestructuración del territorio*, cit., p. 82; MEILÁN: *Problemática actual de las Administraciones públicas*, cit., p. 108; MORELL: *Estructuras locales y ordenación del territorio*, cit., pp. 107-110, y *La nueva Ley de Régimen Local. II: La supramunicipalidad*, cit., pp. 257-258. Especial interés tiene el último trabajo citado de MORELL, al proponer la necesidad de concebir y estructurar, con coherencia, las distintas actuaciones públicas, orientándose hacia la armónica ordenación del conjunto de competencias y constatar la necesidad de corregir el hecho de que los gobernadores civiles hayan representado a la Provincia ante el Gobierno, siendo jurídicamente los representantes del Gobierno en la Provincia, y las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos hayan planificado y decidido cuestiones más propias de una institución representativa que de un órgano de composición burocrática. Ambos casos, tan anómalos como peculiares de unas estructuras organizativas del territorio notablemente disfuncionales, son injustificables, como bien señala MORELL, en una organización municipal que deseé operar con base en el principio de representación confiado en virtud de elección y obliga a descargar a la Administración del Estado de funciones de representación. Vid. op. cit., p. 257.

Finalmente, sólo cabe observar, complementando la exposición del contenido de las distintas aportaciones doctrinales sobre el tema comarcal, cómo el nivel de elaboración de las distintas aportaciones alcanza a la propuesta de relación de competencias a asumir por las unidades comarcales (64) como puntos de referencia orgánico-territoriales estructuradores de la organización territorial de las comunidades autónomas y, en último extremo, de la organización territorial del Estado. Como se puede apreciar por la exposición hecha, la idea comarcal constituye un tema que cuenta con un nivel de aportaciones tan perfilado que permite afirmar que el modelo organizativo territorial sólo precisa, para su adecuada inserción operativa en el modelo institucional previsto por el texto constitucional de 1978, la matización de las referencias doctrinales sobre la conexión comarca-Diputaciones, con la extrapolación final hacia la figura de la comunidad autónoma, como variable que no pudieron considerar las elaboraciones doctrinales sobre la comarca anteriores a 1978. Teniendo en consideración el grado de concreción del modelo teórico propuesto, no parece excesivo afirmar que sólo requiere el complemento de los estudios de campo orientadores a la elaboración del mapa comarcal de las distintas comunidades autónomas, objetivo ya cubierto por la Generalidad y de fácil realización por el Consejo General Vasco y por las comunidades autónomas con menos problemas en su articulación territorial, pero con mayores dificultades en su realización en aquellas comunidades autónomas con menor índice de conciencia regional y en las cuales, entre los problemas a resolver para su vertebración, está la necesidad de superar las dificultades que puedan concurrir en la determinación de sus áreas comarcales, especialmente cuando la plena operatividad de la estructura comarcal tiene que pasar, según estudios ya realizados, por la corrección de límites provinciales (65), sin olvidar la eliminación de paradójicas

(64) *Vid.* MARTÍN MATEO: *La comarcalización de los pequeños municipios*, cit., páginas 78-80; GAVIRIA-AMAT-BUENO: *La comarca y la reestructuración del territorio*, cit., pp. 80-81; MORELL: *La comarca como área administrativa infraprovincial*, cit., páginas 23-25, y RISCO SALANOVA: *Una posibilidad descentralizadora. La comarca*, cit., página 612. En contraste con los planteamientos doctrinales, la concepción de la administración se identifica con la idea de comarca como simple unidad de apoyo administrativa, con competencias de impulso, fomento, elaboración de datos... *Vid.* SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA DEL MINISTERIO DE LA GOBERNACIÓN: *Las Provincias y sus comarcas*, cit., p. 12.

(65) En este sentido es especialmente sugerente el estudio elaborado en el Centro de Edafología y Biología Aplicada del Instituto de Orientación y Asistencia Técnica del Oeste, cit., y que, con base en la consideración de 45 variables que contemplan el espectro agrario del área territorial de estudio, han tratado de concretar las unidades comarcales agrarias de las actuales provincias de Avila, Cáceres, Salamanca y Zamora, como hábito de competencia territorial del centro investigador. La conclusión a que llega el estudio se materializa en la difuminación de los límites de las comarcas sobre las que ha actuado el Ministerio de Agricultura, reduciendo las 49 unidades de actuación del Ministerio a 19 unidades comarcales, como consecuencia de los factores económicos homogéneos que concurren en comarcas limítrofes y en la difuminación de los límites provinciales por la concurrencia de las mismas circunstancias homogeneizadoras entre áreas territoriales colindantes. *Vid.* PRIETO GUIJARRO-JIMÉNEZ DÍAZ-ARÉVALO VICENTE-BUSTOS ALVAREZ: *Hacia una delimitación del espacio agrario del centro-oeste español*, cit.,

reticencias entre municipios limítrofes y sin minusvalorar las anárquicas prácticas administrativas que han derivado de la delimitación de las unidades territoriales de actuación por los distintos órganos administrativos, que han contribuido a crear hábitos e intereses que también pueden ser obstáculos a superar en aquellas comunidades autónomas en las que la premura en el otorgamiento de un régimen preautonómico en contraste con la falta de una opinión social regional no ha sido precedida de la labor previa de explicar y hacer comprender la funcionalidad de la idea regional.

VI. APRECIACIONES FINALES

Con apoyo en los argumentos expuestos en los puntos precedentes, destaca la idea de que la solución de la problemática polarizada en torno a la idea de organización territorial constituye un aspecto prioritario para la vertebración de las comunidades autónomas, especialmente para aquellos entes preautonómicos sin tradición regional y con graves problemas de articulación entre las actuales unidades provinciales.

La correlación municipio-provincia-comunidad autónoma-Estado, como base de la estructura organizativa territorial prevista en el artículo 137 de la Constitución, parece requerir de la operatividad de las «agrupaciones de municipios distintos de la provincia», como unidad organizativa considerada en el artículo 141-3 de la Constitución, con el doble objetivo de superar la disfuncional atonía de las pequeñas comunidades rurales y de ofrecer, con base en la idea comarcal y con apoyo organizativo en la asamblea general comarcal de los representantes de los distintos municipios que integran cada comarca, la posición institucional de las distintas áreas económicas de la región, vertebrando, de este modo, la correspondiente comunidad autónoma y, desde la coherencia institucional que, con el preciso ensamblaje de cada una de sus unidades territoriales, puede y debe llegar a adquirir cada comunidad autónoma, vertebrar el propio Estado,

páginas 355-381. Es de notar, a efectos de coherencia en la Región Extremeña y la Región Castellano-Leonesa, que las comarcas colindantes de Salamanca presentan en el estudio considerado una clara diferenciación y la separación de los límites provinciales en el área territorial estudiada afecta sólo a las tres provincias de la Región Castellano-Leonesa. Desde estas perspectivas, Castilla-León obliga también a relativizar los límites provinciales, si bien, como ya indicamos, no se puede minimizar el arraigo psicológico que la unidad provincial posee en el área castellano-leonesa. En referencia a la distinta valoración y operatividad de la provincia de las distintas unidades regionales, son de interés las observaciones de Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO al diferenciar la carencia del arraigo de la provincia en Cataluña, en contraste con el arraigo en el País Vasco, al ser punto de conexión con peculiaridades y tradiciones, y señalar, al mismo tiempo, el sentido prospectivo que la provincia puede tener en Aragón, como freno y contrapeso al fenómeno urbanizador de Zaragoza, que polariza la mitad de los habitantes del territorio (*vid.* Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO: *Gli enti locali territoriali*, cit., p. 121). Sobre la problemática de la operatividad de la provincia en la Administración regional, MUÑOZ MACHADO: *El Gobierno y la Administración regional*, cit., pp. 424-428.

La estructuración en cada ámbito regional de unas áreas comarcales que polaricen la posición de cada área, ante cada tema concreto que pueda implicar a cada ámbito territorial regional, permitirá construir un modelo de organización territorial participativo, en plena coherencia con el artículo 23-1 y 105-a) de la Constitución y, con la articulación de cada unidad territorial regional en las instituciones regionales, permitirá hacer efectivos los principios de solidaridad entre las distintas unidades territoriales de cada región en coherencia lógica con el principio de solidaridad interregional postulado por los artículos 2 y 158 de la Constitución.

La institucionalización en cada unidad comarcal de unas asambleas generales representativas de los intereses de la comarca, sin prejuzgar el esquema de representación de las comarcas en las instancias regionales, hará posible hacer operativos los principios de equilibrio y armonía en el desarrollo regional y sectorial, y la distribución de la riqueza y de la renta, como principios orientadores de la planificación económica estatal en el artículo 131-1 de la Constitución, y, en sentido contrario, sin una previa creación de órganos representativos en las unidades territoriales que integran cada región no se podrá obviar el grave problema de articular la posición de cada comunidad autónoma para suministrar al Gobierno «las previsiones» que el artículo 131-2 de la Constitución dispone a efectos de elaborar los proyectos de planificación.

A nivel intrarregional, sin una previa operatividad de la representación de intereses en cada unidad territorial, las competencias regionales relativas a la ordenación del territorio, previstas por el artículo 148-1-3 de la Constitución, pueden verse comprometidos en su virtualidad y efectividad si no se ponderan los intereses y alternativas que derivan de las unidades territoriales que conforman la respectiva región.

En la idónea reestructuración de las unidades comarcales, estimamos, radica, en último extremo, el que las comunidades autónomas puedan llegar a constituir una organización político-administrativa coherente y equilibradora, que evite que la región, como nueva instancia político-administrativa, se pueda traducir en una simple técnica de desconcentración de la Administración central y, a su vez, con unidades de desconcentración en las cabeceras provinciales, para, en su lugar, hacer operar un esquema de representación que se inicia en el municipio, encuentra como primera unidad integradora a la comarca y, con base en las comarcas y en la valoración ponderada de sus intereses, encuentra, como segunda unidad de composición de intereses, las Diputaciones provinciales, o las instancias corporativas de carácter representativo que puedan sustituirlas, según previene el artículo 141-2 de la Constitución, y con apoyo en las instancias comarcal, supracomarcal-provincial, completar la estructura político-representativa en las instituciones de la comunidad autónoma. De este modo se podrá contribuir al cumplimiento de la exigencia de

aproximar la Administración a los administrados (66), contribuyendo a articular la Administración de la inmediatidad, de la confianza y de la convivencia como única base para la eficiencia administrativa, que tiene, como premisa, la participación del administrado en la actividad administrativa (67), que exige de una fuerza imaginativa creadora capaz de configurar unas estructuras organizativas nuevas, a la medida de las nuevas circunstancias (68), y se orienta a vertebrar un Estado equilibrado, coherente y eficaz, que sea capaz de responder con unas estructuras organizativas dinámicas a una sociedad dinámica, superando el desfase existente entre unas estructuras territoriales vinculadas a principios ideológicos y funcionales del siglo XIX y una sociedad que, como la actual, es radicalmente diversa.

A. SÁNCHEZ BLANCO

*Del Departamento de Derecho Administrativo
en la Facultad de Derecho de Salamanca*

(66) Cfr. LORENZO MARTÍN-RETORTILLO: *Gli enti locali territoriali*, cit., p. 124.
(67) Cfr. MEILÁN: *Problemática actual de las Administraciones públicas*, cit., página 101.
(68) Cfr. MORELL: *La nueva Ley de Régimen Local. II: La supramunicipalidad*, cit., p. 245.

