



ESTUDIOS

LA COMARCA COMO AREA ADMINISTRATIVA INFRAPROVINCIAL

Por LUIS MORELL OCAÑA

353.2(46)

Sumario: I. PLANTEAMIENTO.—II. LA COMARCA COMO ÁREA ADMINISTRATIVA INFRAPROVINCIAL: 1. Fundamento. 2. Clases. 3. Organización. 4. Actividad.

I. Planteamiento

1. El punto de partida en el proceso de formación de la Administración contemporánea española es, como se sabe, el esquema napoleónico (1). En él culminaba un designio centralizador que, como explicara un día Tocqueville, se había realizado en los siglos de la monarquía absoluta. En consecuencia, se tomaría al país en su totalidad, se le dividiría en provincias y a éstas en municipios. En la cabeza de cada una de estas circunscripciones, un órgano monocrático ejerce las atribuciones que al Estado competen en cada área del te-

(1) Parece obligado remitirse a los trabajos de GARCÍA DE ENTERRÍA incluidos en el volumen *La Administración española*, Madrid, 1961; del mismo autor, «La Revolución francesa y la emergencia de la Administración contemporánea», en el vol. II de *Homenaje a don Nicolás Pérez Serrano*, Madrid, 1959; «Fundamentos ideológicos del Régimen Local», *Revista de Estudios de la Vida Local* número 117; *vid.* también SEBASTIÁN MARTÍN-RETORTILLO: «Presupuestos políticos del régimen local», en *Revista de Administración Pública* núm. 43, pp. 9-35.

territorio nacional. Esta cadena de agentes de la periferia se enlaza con el centro a través de un vínculo de estricto carácter jerárquico. Para auxiliarles en su cometido, surgirán unos cuerpos deliberantes, diputación y ayuntamiento. En ellos se insertarán aquellos agentes del centro —gobernador y alcalde— a los que se dotará de un doble carácter, resultando ser entonces, a un tiempo, agentes del centro y órganos locales.

El sistema, en sus líneas maestras actuales, quedará completo en 1924-25, puesto que es entonces cuando la reforma del régimen local alumbrará, como un ente local más, la provincia (2). Las funciones del gobernador civil y diputación se separan interponiendo entre una y otra la figura del presidente de la diputación y configurando a la provincia como una entidad con propios fines —distintos de los del Estado y el municipio— y con independencia de que coincidan sus límites con las circunscripciones territoriales que el Estado traza para el mejor desarrollo de sus competencias.

El sistema es, en definitiva, el siguiente: existen tres entes territoriales (Estado, provincia y municipio), con fines peculiares cada uno y con una hacienda propia.

Estas fechas de 1924-25 son cruciales para un correcto entendimiento de la cuestión, que se desenvolvía, ya desde mucho antes, en dos planos independientes: el plano ideológico y el plano de la realidad.

Ciertamente, este planteamiento del problema es, como hemos advertido, la culminación de un largo proceso histórico que arranca de los comienzos de la Edad Moderna. Pero es, sobre todo, un fruto de la manera de ver el mundo político propio del siglo XIX. El siglo XIX no se acercará a la comprensión del Estado y el municipio por un camino sociológico, tratando de captar las significaciones de sentido que aloja el hecho de ser diversos los planos estructurales de la convivencia humana. Por el contrario, los contempla frente a frente como entes sustancialmente diversos; ese prisma mecanicista a través del cual ha visto las cosas la mente europea de los últimos siglos, hizo posible que las dos realidades políticas —Estado y municipio— se pensaran como entes cerrados, impenetrables entre sí y lanzados a una lucha desigual en la arena política. La consecuencia natural sería partir los respectivos campos de actuación. Sólo las migajas del botín —con el que se alza el Estado de la centralización

(2) Vid. GARCÍA DE ENTERRÍA: «La provincia», incluido en el volumen *Problemas del régimen local*, Sevilla, 1958.

napoleónica— serán para el municipio después de haber recibido el pomposo rótulo de «*pouvoir municipal*».

Este planteamiento del problema, en segundo lugar, deriva de una peculiar visión de la sociedad, la visión centralista. Una organización centralizada es la expresión de un punto de vista ideológico que entiende la idea de unidad de un modo absorbente, excluyendo la posibilidad de una visión social pluralista, soslayando la necesidad de apreciar la comunidad nacional como articulada en grupos más pequeños.

Ahora bien, a esta concepción ideológica se superpone en la Administración del xix un expreso deseo reformador. Esa negación o limitación de la capacidad de los grupos menores está, ante todo, apoyada en un deseo reformador de la sociedad, que con el tiempo irá desde la pretensión de una sociedad sin privilegios —en la clásica formulación de Hauriou— hasta la asistencia vital de que hoy nos habla Forsthoff. El recuerdo del gran fracaso del ensayo comunal de los albores de la Revolución francesa y la drástica reacción centralista, hará que en Francia —y a su imagen en España— el papel reformista lo asuma en su totalidad la administración central.

En tanto prevaleció la corriente centralizadora, el municipio vería reducido su campo de actuación a un ámbito cuasi doméstico. El sistema centralizador sería, sin embargo, paulatinamente erosionado por las corrientes municipalistas, ideológicamente nutridas de algunos ejemplos mal vistos y mal comprendidos, pero que se convertirían en tópico enseguida, cual es el caso del *self-government* inglés después de la versión de Gneist. Los logros de los municipalistas se plasmarán prácticamente en cuestiones de frontera: es decir, paulatina ósmosis de fines abarcados por el Estado, que pasan a ser fines de las entidades locales. No se olvide, sin embargo, que estas luchas de los municipalistas son luchas ideológicas que se mueven en el puro campo intelectual.

Como tantas otras cuestiones del más reciente pasado político español —el siglo xix entero y el primer tercio del actual— la verdadera clave de comprensión de sus vicisitudes está precisamente en esto; son luchas intelectuales que se plantean y resuelven en un campo lejano a la propia realidad y, en gran cantidad de casos, a espaldas de ella.

Se comprende entonces que la ideología municipalista terminara en ocasiones perdiendo de vista la propia realidad municipal: qué es un municipio español, el extraordinario desnivel existente entre el municipio rural y la gran ciudad, la radical disparidad de la pro-

blemática de uno y de otra y el error de aplicar a ambos un mismo canon legal (3).

Al mismo tiempo que se desenvolvía en el campo ideológico esta lucha, el mundo de la Administración cotidiana mostraba una progresiva expansión de los servicios estatales. Una causa, pero no la única, fué el fracaso de los entes locales en relación con los servicios cuya financiación debían soportar. La tendencia centralizadora obtuvo entonces a su favor un poderoso argumento práctico: la necesidad de prestación de los servicios. De este modo, y desde principios del siglo actual, irá el Estado asumiendo muchos de los hasta entonces entregados a la competencia local.

Pero, sobre todo, montado cada servicio sobre una técnica especial, irá cubriéndose la periferia de una red de agentes encargados de su cumplimiento; cada servicio terminará por hacerse autónomo en relación con los demás, dependiendo en todo caso del centro y desconectándose entonces de la línea jerárquica que pasa por el gobernador y el alcalde.

La configuración actual de la Administración periférica no ha surgido, pues, como producto reflexivo de una planificación general de las necesidades del país, sino que es el típico producto de aluvión, con un crecimiento «natural» —para emplear la expresión y el sentido que a la misma le da B. de Jouvenel— más propio de la dinámica incoercible de los grupos de poder de la Administración española que de la llamada de las necesidades reales.

Instalada la Administración central, en toda su compleja variedad de servicios, a lo largo y ancho de la periferia española, planteará batalla a las autonomías locales, no ya en el mundo de las bellas proclamaciones legales, sino en el más concreto de los problemas diarios. Así resultará que, en tanto el municipalismo ha terminado ganando para sí al legislador, y ahí está —como el mejor ejemplo— el artículo 101 de la vigente ley de Régimen local, con la más generosa consagración de las autonomías locales, en la vida real administrativa la proclamación de autonomía ha sido absolutamente estéril (4).

2. Este es, en un esquema forzosamente simplificado, el panorama histórico en el momento en que la ley de reforma parcial del Régimen local, aprobada en 23 de julio de 1966, ordena al Gobierno remitir, en el plazo de dieciocho meses, un proyecto de nueva ley de Régimen local. Se trata, pues, de una cláusula habilitante de modificaciones estructurales que se une a otra ya existente, la contenida en la

(3) Vid. ALBI: *La crisis del municipalismo*, Madrid, 1966.

(4) GARCÍA DE ENTERRÍA: *Problemas del régimen local*, cit.

disposición final segunda de la ley de 28 de diciembre de 1963, aprobatoria del Plan de Desarrollo para el cuatrienio 1964-67. Esta disposición final segunda establece, en efecto, que «se faculta al Gobierno para integrar, en delegaciones territoriales unificadas, todos los servicios y dependencias periféricas de los departamentos ministeriales actualmente existentes, a propuesta del ministerio correspondiente y en la medida en que las conveniencias del servicio lo aconsejen». El Gobierno tiene, pues, a su favor abierto el proceso legisferente hacia las modificaciones estructurales que la altura de los tiempos exija.

El artículo 45 de la ley Orgánica del Estado recoge del Régimen local el producto históricamente decantado y, en consecuencia, toma como ejes del mismo la dualidad municipio-provincia. Añade, sin embargo, que «también podrán establecerse divisiones territoriales distintas de la provincia». El marco constitucional vigente, pues, habilita al par que estimula la búsqueda de una solución reordenatoria de largo alcance.

Indudablemente el peso de la historia es grande, en cuanto es ella la que produce siempre en las estructuras que articulan la convivencia humana una rigidez que obstaculiza incluso en ocasiones el mero planteamiento de su revisión. No debe impedir, sin embargo, un examen de la realidad sociológica a normar y un análisis de las posibilidades reales que las actuales estructuras comunitarias locales contienen respecto de los fines que en la hora actual toca cumplir. Sin postular aquí un planteamiento exclusivamente racionalista, por cuanto la razón tiene mucho de ciega cuando se hace de ella un empleo aséptico y exclusivo, es preciso, en particular, obviar el peso de la tradición inmediata en unos cuantos esquemas que generalmente forman el andamiaje conceptual de la técnica a utilizar. Son, entre otros:

a) El uniformismo. El patrón uniformista, parcheado poco a poco por la admisión de excepciones es, aparentemente al menos, como un traslado a los entes locales del dogma de la igualdad de los sujetos ante la ley. Muchas veces se ha comentado el racionalista geometrismo con que se trazó el régimen local a comienzos del XIX. Hoy no puede mantenerse más que desde un punto de vista formal; es decir, esta igualdad no debe impedir un tratamiento material distinto de realidades comunitarias locales tan distintas como son la gran aglomeración urbana y el municipio rural.

b) La identificación de los conceptos de competencia y autonomía. Es preciso desplazar la idea de la competencia como reducto

exento a la ingerencia de otros entes. Quizá el centro de gravedad no deba estar ya en una defensa de los poderes de los sujetos activos que la competencia incluye, sino en la consideración de los sujetos pasivos de las prestaciones en que concluye convirtiéndose la competencia.

c) Si el régimen local no es uniformista y las competencias no se construyen como ámbitos exclusivos de cada tipo de entes, será posible aplicar en cada caso—en cuanto al ente y a su cometido—la fórmula más idónea para resolver los problemas que en cada área han de resolverse. Por ejemplo, el problema de la representatividad de los organismos municipales no puede resolverse con una fórmula única para toda España, salvo que ésta sea transferible, que permita varias subfórmulas, y ello porque si el municipio del Noroeste tiene una media de 103,52 núcleos de población, el municipio andaluz consta generalmente de un solo o predominante núcleo urbano en el que viven la mayoría de sus habitantes. Y lo mismo se plantea la cuestión si desde la representatividad nos trasladamos a la prestación de servicios. Otro ejemplo. ¿Pueden ser idénticos los cometidos de una diputación en una provincia predominantemente rural que en una en que el *habitat* urbano es predominante? O bien, en ocasiones el término provincial es área ideal para una planificación administrativa; otras veces, en cambio, esa provincia debería ser considerada junto con otras por ser tan sólo un segmento de un área socio-económica más amplia.

d) Provincia y municipio no dan, en todos los casos, la dimensión óptima de una organización administrativa, capaz de hacerse cargo de la generalidad de fines que la ley hoy les atribuye. Es preciso arbitrar fórmulas habilitantes de la región y de la comarca. Quizás la configuración regional sea más apta para muchos servicios del Estado, sobre todo los conectados con el desarrollo económico; lo que podría conjugarse con una transferencia a las diputaciones de servicios de nivel exclusivamente provincial, ligándoles no obstante de algún modo a su posible cabecera regional (5). La comarca, por el contrario, puede encontrar un fundamento más amplio que el de una circunscripción estatal, como veremos a continuación.

(5) Sobre este punto, entre otros, J. L. DE LA VALLINA: «Aspectos jurídico-administrativos de la región», en *Problemas políticos de la vida local*, vol. V, Madrid, 1965; MEILAN GIL: «Influencia de la planificación del desarrollo en la Administración pública», DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA núm. 100, pp. 345 y *ta de Estudios de la Vida Local* núm. 151, enero-febrero 1967. Sigüentes: MARTÍN MATEO: «Aspectos de la Administración regional», en *Revis-*

II. La comarca como área administrativa infraprovincial

1. FUNDAMENTO

Desde tres puntos de vista puede abordarse la fundamentación de la existencia de la comarca como área administrativa infraprovincial: *a)* como agrupación de municipios; *b)* como unidad territorial utilizable en una descentralización (o, alternativamente, desconcentración) de servicios propios de las diputaciones provinciales; *c)* como demarcación territorial para la prestación de servicios de la competencia de la Administración del Estado.

1.1 Como agrupación de municipios

Esta es la perspectiva más acorde con el carácter que los entes locales asumen en el Derecho español (6), en el que el municipio viene definido como entidad natural en las leyes fundamentales, con lo que no es de extrañar que la propia provincia sea considerada como agrupación de municipios (artículo 45,2 de la ley Orgánica del Estado, artículo 2 de la vigente ley de Régimen local).

Ahora bien, la agrupación de municipios puede en nuestro ordenamiento venir impuesta directamente por una voluntad exterior a la municipal o surgir como producto del impulso asociativo municipal. En el primer caso es preciso separar aún dos hipótesis: según que la agrupación venga impuesta por el legislador (así surge la provincia), o bien se constituya por acto administrativo, en base a los supuestos de agrupación forzosa previstos por el ordenamiento local: caso de las agrupaciones municipales forzosas.

La comarca, como agrupación de municipios, podría, pues, emerger de tres maneras. Ahora bien, el tema no suele plantearse con tanta amplitud. Es más, cuando se habla de una reordenación de los entes locales con frecuencia las opiniones se polarizan y frente a quienes mantienen la tesis de la supresión del municipio con recursos insuficientes, otros municipalistas buscan el eje de una reforma en el libre impulso asociativo municipal, al albur del cual dejan la posibilidad de encontrar una organización más sólida capaz de hacer frente a los problemas que hoy día tiene la comunidad vecinal y que la organización municipal, por sí sola, es incapaz de resolver. Es esta una idea muy arraigada en los países latinos; los sindicatos

(6) Sobre ello, MARTÍN MATEO: *La comarcalización de los pequeños municipios*, Madrid, 1964.

de comunas y el distrito urbano del Derecho francés, y los consorcios municipales del Derecho italiano, responden a idéntico planteamiento: libertad municipal de asociación y subsidiariamente en ciertos casos, agrupación forzosa.

El problema de la reordenación del territorio es, sin embargo, de tamaño envergadura que requiere hoy día dar un paso adelante. Las mutaciones de la vida comunal han hecho, además, ineludible acomodar las estructuras históricas a las nuevas realidades sociológicas.

Pero es que, junto a este inconveniente radical, es preciso, además, advertir que el Derecho positivo no habilita, en el presente, fórmulas capaces de encauzar la libertad de asociación municipal hasta desembocar en la comarca como unidad territorial superior. En efecto, las mancomunidades y agrupaciones que regula la actual ley de Régimen local se constituyen para fines determinados, singulares, con lo que se alteraría el sentido que a la comarca es preciso darle; esto es, organización administrativa capaz de hacer suyos, y cumplir, una pluralidad de fines.

1,2 *Como área utilizable para la prestación de servicios de las diputaciones*

Una de las tareas que con mayor énfasis señala la ley de Régimen local a las diputaciones provinciales es la de cooperar al desarrollo de la actividad de los municipios pequeños. La comarca podría ser un valioso instrumento para la diputación, ya que sobre la división comarcal podría basar la estrategia de su actividad de cooperación. Ahora bien, si con mentalidad reordenadora se contempla este cometido de la diputación, cabría quizás llegar a estas dos conclusiones:

a) Una visión flexible del ordenamiento de las competencias municipales y provinciales haría factible que ámbitos de unas y de otras se fundieran en la organización comarcal surgida de la agrupación de municipios.

b) Sería preciso hacer discurrir por un solo canal la acción del Estado y de las diputaciones a través hoy día, respectivamente, de los llamados planes provinciales de obras y servicios de interés local y planes de cooperación. Una bien trabada descentralización habría de confiar a la diputación un más amplio papel que el que hoy desempeñan en este aspecto; lo que se obtendría trasladando a ella competencias que actualmente cumplen organismos del Estado, sobre

todo en materia de elaboración de estados de necesidades y de propuesta de aplicación y distribución de fondos.

Es de señalar, por otra parte, que la diputación tiene en la actualidad, como división territorial de algún relieve, la de los partidos judiciales, división que difícilmente puede cumplir los fines que aquí se toman en cuenta. Una división comarcal daría muchas más ventajas a la actuación de la diputación. Es más, aun cuando no estuvieran constituidas las comarcas, las diputaciones harían siempre una mejor labor si apoyaran su cooperación sobre la base de comarcas naturales, concentrando un conjunto de inversiones sociales en las cabeceras de dichas zonas naturales, de modo que el territorio provincial tomaría como ejes de desarrollo socio-económico varias poblaciones clave.

1,3 Como división territorial utilizable por los servicios del Estado.

Resulta ser un hecho sociológicamente comprobable el de la paulatina concentración del pulso vital de la sociedad española en grandes centros urbanos y quizá en ello esté una de las claves de comprensión de la centralización excesiva que en la Administración española se observa; los asuntos se han de resolver, en su gran mayoría, por los órganos centrales, los cuales han sido progresivamente despojando a la Administración periférica de competencias propias para resolver. Esta ha visto en muchos casos reducido su cometido a la pura tramitación, pero no a la resolución. Cualquier asunto, bien en «primera instancia» bien en vía de recurso, termina resolviéndose casi siempre en la sede del ministerio correspondiente.

Es urgente, en este aspecto, volver a hacer administración *in situ*. Cierto que a los órganos centrales ha de corresponder esencialmente una función de planificación general y de normación —entendiendo esta última no sólo en sentido jurídico, sino también como homogeneización de cánones de actuación de carácter técnico—, e incluso una inspección y evaluación de resultados. Pero si, además, han de resolver toda la multitud de asuntos que la ejecución de las tareas administrativas comporta, les resultará imposible planificar y normar y, al mismo tiempo, las resoluciones habrán perdido el *hic et nunc* que íntimamente exigen.

En definitiva, ha de buscarse una fórmula que permita pensar en la desconcentración, y uno de los puntos de apoyo puede ser el área comarcal. Existen, en efecto, servicios del Estado que se prestan o son susceptibles de prestarse por comarcas. Así, los relacionados con la agricultura y ganadería, los asistenciales (sanidad, educación,

asistencia social, etc.). Estos servicios podrían utilizar también como punto de apoyo la organización comarcal surgida de la agrupación de municipios.

Pero es que, además, estos servicios podrían encontrar un ajuste coordinador entre ellos si toman ese punto de apoyo. No se trata de buscar por sí misma la coordinación, porque hay casos en que no es precisa, pero en muchos supuestos será beneficiosa y es en ellos donde el tema ha de plantearse.

En punto a reordenación de cometidos de las Administraciones territoriales, la cuestión puede plantearse del modo siguiente. De entre las actividades que el ordenamiento atribuye a la Administración del Estado, podrían separarse, en primer lugar, aquellas cuya planificación y ejecución no exigen un área superior a la comarcal. En ellas la Administración central podría reservarse poderes de normación (de carácter jurídico y de carácter técnico o cánones técnicos de actuación), de inspección y una asistencia técnica y financiera en los casos en que sean precisas.

Cuando se trate de actividades cuya planificación exigê áreas superiores a la comarcal, pero cuya ejecución puede tomar como unidades independientes las áreas comarcales, podrán transferirse a la comarca estas tareas de ejecución, quedando la planificación, coordinación, control y asistencia (técnica y financiera) en poder de la Administración del Estado.

2. CLASES

La comarca como unidad administrativa podría ser delimitada atendiendo a diversos criterios; es más, tal vez el primer reproche a la idea comarcal podría ser el de que la técnica de prestación de cada servicio exige un área comarcal distinta. Sin embargo, podría aventurarse un criterio general, basando la comarca en las áreas infraprovinciales socio-económicamente homogéneas o con caracteres interiores complementarios.

Partiendo de este postulado básico podemos discriminar una tipología que separa las comarcas en rurales y urbanas. Esta caracterización podría realizarse sobre la base de:

a) Rasgos y población del municipio central que polarice la vida comarcal.

b) Cifra de habitantes del conjunto del área, densidad por kilómetro cuadrado e índice de crecimiento demográfico.

c) Estructura socio-económica homogénea o con trazos complementarios.

La comarca urbana es ya, en varios casos, una realidad sociológica mucho más fuerte que la de los municipios que alberga (7). Van poco a poco cayendo en la artificialidad las fronteras de los municipios tradicionales, arrasadas por una prolongación del primitivo *habitat* urbano hasta fundirse en una comunidad de vida mucho más amplia, cuyos límites engloban diversos términos municipales y exigen imperiosamente una reordenación de la organización prestadora de los servicios básicos a la comunidad. El hecho es tan claro y ha sido ya tantas veces constatado que no merece la pena insistir.

En las áreas rurales, en cambio, la constatación sociológica es distinta. Se trata de una organización administrativa fraccionada en unidades de escasa potencia, incapaces de atender a los fines esenciales de las comunidades que comprende (8). En diversas ocasiones se ha postulado la supresión masiva de los municipios pequeños. Por eso, con independencia de las supresiones de municipios allí donde la realidad social no acredite la conciencia o la necesidad de una organización municipal, debe hacerse recaer sobre el pequeño municipio solamente la carga que puede soportar y buscar, en su agrupación con los demás de la comarca, la organización sobre la que colgar esas competencias hoy municipales que el pequeño municipio rural no puede en caso alguno cumplir.

3. ORGANIZACIÓN

En la organización de la comarca deben tenerse en cuenta unos cuantos principios que podemos diseñar así:

a) *Simplificación de estructuras*

Esta simplificación de sus estructuras debe basarse fundamentalmente sobre estos dos puntos: burocracia y presupuesto.

Hoy sabemos que los municipios consumen una buena parte de su presupuesto en atenciones de personal. Sin embargo, este personal no está bien pagado; se necesita, en líneas generales, una racional-

(7) Sobre las áreas metropolitanas en España, *vid.* la publicación del Ministerio de la Vivienda: *Áreas Metropolitanas de España en 1960*, Madrid, 1965.

(8) *Vid.* por todos, la ya citada obra de ALBI: *La crisis del municipalismo*.

zación en este punto. Tal vez la solución sea apoyar la burocracia de los municipios agrupados en la organización comarcal, suprimiendo el personal de cada uno —al menos hasta donde sea posible— y centralizando en la cabecera comarcal los servicios burocráticos.

En esto ha de tenerse en cuenta que lo drástico de la solución viene apoyado en el hecho de que es la cabecera la que ha de proporcionar en lo futuro una serie de servicios necesarios a la población comarcal, que es allí donde podrán hacerse una serie de inversiones sociales con visos de rentabilidad, no ya en términos de pura rentabilidad económica sino en términos de bienestar y cultura material. Por otra parte, esta centralización puede potenciar grandemente el nivel de eficacia de los servicios burocráticos, ya que la comarca podrá permitirse no sólo una mayor simplificación —al hacer muchos servicios administrativos comunes—, sino también un personal mejor preparado.

Es preciso sumar a ese personal procedente de los municipios agrupados (integrable en la organización en tanto en cuanto lo exijan criterios de eficacia y sobre la base de solventar con la más rigurosa equidad las situaciones particulares de cada uno), el personal de carácter técnico que la diputación y la Administración del Estado puedan situar en la cabecera de la comarca.

No cabe duda, sin embargo, que el problema es grandemente espinoso, puesto que implicaría desmontar las pequeñas administraciones municipales que, desde esta perspectiva, presentarían, sin duda, un doble escollo: por una parte, difícilmente podrá resignarse un alcalde a perder el instrumento en que se hace presente su poder, esto es, su burocracia. Tal vez esto pueda encontrar su compensación en el doble hecho de que ese alcalde asuma un papel directivo en la gestión de concretos servicios comarcales y que, además, pueda, para las competencias que al municipio se reserven, hacer uso de los efectivos de la comarca. Por otra parte, la burocracia municipal aparecerá, desde la perspectiva de esta reforma, como un conjunto de situaciones individuales —más o menos consolidadas— que ofrecerán resistencia al cambio. Será preciso entonces ofrecer algún aliante en términos de opción, de suerte que de algún modo mejore quien se incorpore a los efectivos comarcales.

b) *Liderazgo ejecutivo y representatividad*

La cabeza del ejecutivo comarcal, diseñada con acento presidencialista, debe consagrarse a una auténtica tarea de promoción y reordenación con visión de futuro. Preocupaciones y tareas, pues, pro-

plas de un líder administrativo, en los términos en que sobre él se pronuncia Schelnik y cuya falta en nuestra Administración ha puesto de relieve García de Enterría.

Si ese líder estuviera volcado en tareas de promoción más que burocráticas, podría ser pieza clave de la vida comarcal. Ahora bien, al ser pieza clave es preciso darle un apoyo democrático para que se sienta en todo momento vinculado desde abajo y pueda exigir hacia arriba. La circunstancia de no ser delegado del Gobierno —que es una de las dos facetas del alcalde actual— haría más fácil la democratización del cargo.

Junto a este ejecutivo monocrático habría de colocarse una asamblea representativa. Sus componentes serían miembros de los municipios agrupados, elegidos por ellos mismos y la proporción de representantes de cada municipio podría estar en relación directa con el número de habitantes de cada uno de ellos. Tal vez fuera necesario conceder una prima especial al municipio cabecera.

Desde este punto de vista, el municipio actual podría tener la debida importancia como comunidad representada, como grupo de opinión y con propios problemas, canalizando su existencia por la vertiente de la representatividad más que como monopolizador de las actividades administrativas que satisfacen las necesidades de su población.

4. ACTIVIDAD

4,1 *La comarca rural*

Siendo distinta la problemática de las comarcas según sean urbanas o rurales, distinta habría de ser también su actividad.

En cuanto a la comarca rural, podría hacerse el siguiente diseño (9):

a) Mejoramiento de la infraestructura territorial: construcción de redes de caminos, obras de saneamiento, electrificación, transportes y otros medios de comunicación.

b) Reorganización y mejora de la agricultura: orientación de la producción agraria, fomento de las explotaciones colectivas, iniciativa o cooperación en la acción estatal de reordenación agraria.

(9) Vid. un esquema análogo para un desarrollo rural por comarcas en el libro de MIGUEL SIGUAN: *El medio rural castellano y sus posibilidades de ordenación*, Madrid, 1966.

- c) Comercialización e industrialización de productos y promoción de industrias según las posibilidades de la zona.
- d) Educación general y profesional, asistencia social.
- e) Servicios sanitarios de cierta envergadura.

Todo ello podría canalizarse a través de la elaboración de un estado de necesidades de su territorio y un plan de actuación, que serían requisitos indispensables para acogerse a la ayuda técnica y financiera del Estado y la provincia.

Pero, sobre todo, la capitalidad comarcal ha de ser auténtico centro de la vida económica de la comarca. Es en ella donde hay que establecer una serie de servicios obligatorios en cuyo disfrute puedan participar los habitantes de toda la comarca.

Y es en ella donde es preciso promover la instalación de una serie de actividades privadas, como es la desarrollada por entidades bancarias, almacenes, tiendas al por mayor, profesiones libres, sucursales de compañías de seguros, etc.; en general, centros y actividades propias del comercio y las finanzas.

4.2 *La comarca urbana*

Si hacemos unas leves modificaciones en lo que el artículo 45 del reglamento de Organización y Administración municipal para Barcelona establece como competencia de la Comisión de Urbanismo y Servicios comunes de Barcelona y otros municipios, tendremos quizás un buen diseño del esquema de competencias de una comarca urbana. Podría ser el siguiente:

- a) En materia urbanística:
 - La formación y gestión del plan comarcal, sus alteraciones y revisiones y la elaboración de las normas complementarias y subsidiarias del planeamiento.
 - La formación y ejecución de planes parciales y proyectos de urbanización, cuando su realización no sea exigida por las necesidades propias y surgidas en el municipio a que se refieran, sino por el ordenado desarrollo de la comarca y cuando así lo solicite el ayuntamiento afectado.
 - Someter a refrendo, con carácter general, las licencias urbanísticas otorgadas por los ayuntamientos de la comarca.
 - Subrogarse en la competencia de los órganos municipales, cuando éstos muestren notoria negligencia en el cumplimiento de sus obligaciones urbanísticas.

- Resolver los recursos de alzada que se interpongan contra los acuerdos municipales en esta materia.
- Formar el patrimonio comarcal del suelo.

b) El establecimiento, dirección, prestación e inspección de los servicios públicos de interés comarcal, entre los que se entenderán incluidos los siguientes:

- Transportes.
- Abastecimiento de aguas.
- Evacuación de aguas residuales.
- Suministro de energía eléctrica y gas.
- Fomento de la vivienda.
- Destrucción y tratamiento de basuras.
- Cementerios y servicios fúnebres.
- Extinción de incendios.
- Matadero y mercados centrales.
- Los que deban prestarse en vías públicas o instalaciones que tengan carácter comarcal.
- Cualesquiera otros análogos o complementarios que se extiendan, con unidad de explotación o de destino, a varios municipios de la comarca, aunque sus instalaciones radiquen en un solo término municipal.

