



ESTUDIOS

LA DIVISION TERRITORIAL EN LA LEY ORGANICA DEL ESTADO *

35.071.5 : 353 (46)

Por AURELIO GUAITA MARTORELL

Sumario: 1. El territorio y sus divisiones: generales y especiales, personificadas y no personificadas.—2. ¿Crisis de la división provincial?—3. El artículo 45 de la ley Orgánica del Estado: divisiones supra e infraprovinciales y divisiones extrañas a las provincias.—4. Las posibles regiones, como divisiones especiales del territorio.—5. Las regiones, división de carácter general.—6. Las regiones, entidades locales.—7. Comarcas.—8. Una tesis oficial sobre el tema.

1. El territorio y sus divisiones: generales y especiales, personificadas y no personificadas

ES ahora frecuente hablar de infraestructura para referirse, por ejemplo, a una determinada situación, condiciones, estructuras y otras existentes o a realizar en un cierto lugar o en el ámbito de ciertas actividades humanas, de ciertos sectores económicos o, incluso, de la sociedad en bloque y que forman, bien obras o construcciones previas y de base—básicas—, y sin las cuales no podría intentarse satisfactoriamente la consecución de determinados objetivos, bien, por ejemplo, el ambiente socioeconómico o incluso político en el que viven y se mueven desde los más ambiciosos y grandes programas de gobierno hasta modestas realizaciones par-

* Conferencia pronunciada en Santiago de Compostela el día 23 de septiembre de 1968, con motivo de las I Jornadas Administrativas de Galicia.

ticulares, pasando por las grandes empresas, las corporaciones locales, los sindicatos, etc.

Esa infraestructura —a veces se puede y suele prescindir del pre-fijo *infra*— puede ser conveniente o incluso óptima en «estado natural», en cuyo caso basta tenerla en cuenta, aprovecharla y obtener de ella el máximo rendimiento; otras veces los objetivos a cumplir y necesidades a satisfacer exigen obras, cambios, conformar *ex novo* un estado de opinión, modificaciones de mayor o menor alcance, y otras exigen la decidida voluntad de desplazarla y sustituirla por completo por otra infraestructura acorde con los objetivos propuestos: es el caso de las grandes reformas políticas, sociales, económicas, administrativas, etc., y, en el caso límite, de las revoluciones.

Y lo mismo se habla de las obras de infraestructura de un ferrocarril, de un complejo industrial, de una urbanización pública o privada, que de la estructura económica, agraria, etc.

Pues bien, existe una infraestructura en la vida social y jurídica tan necesaria como a menudo inadvertida: el territorio. Es éste, en efecto, el primer elemento a considerar, empezando por el Estado, en toda organización jurídica. No es concebible un municipio sin un territorio —término municipal— al que alcanza la jurisdicción de un ayuntamiento, o una provincia que no pudiéramos ver «retratada» en un mapa, ni un Estado que no cuente con un soporte físico —el territorio nacional— en el que se asientan sus órganos y en el que rigen sus leyes.

Verdad es que acabo de aludir a lo que la literatura administrativista denomina personas jurídicas o entidades territoriales, y de las que con razón se dice que no es que «tengan» un territorio, sino que «son» un territorio: hasta tal punto es éste en ellas elemento sustancial. En las demás personas —jurídicas o físicas, públicas o privadas, corporativas o fundacionales— el territorio no desempeña un papel tan relevante por la sencilla razón de que no son un territorio, no es éste un elemento integrante o sustancial (el territorio no forma parte de un colegio de abogados, del Instituto Nacional de Previsión, ni, muchísimo menos, de una universidad), pero, con todo, viven en la tierra (está claro que no me refiero a nuestro planeta, que, quién sabe si en un futuro más o menos remoto será menos necesario de lo que veníamos creyendo), es decir, desarrollan sus actividades en el territorio, en un territorio, porque el hombre, y en consecuencia el Derecho, sólo puede vivir en la tierra. Con razón Carl Schmit habló de *der Nomos der Erde*, con razón Alvaro d'Ors ha recordado que Roma, cuya vocación jurídica no

parece necesario ponderar, potencia terrestre por excelencia, llamó a su Mar Mediterráneo, esto es, mar entre tierras, mar en medio de tierras, «territorializó» el mar, aunque, como se ha apuntado por algunos, quizá la conocida expresión *mare nostrum* aludiera más que a un término posesivo a un término locativo, situacional, de ubicación, exactamente como los gallegos pueden llamar nuestro mar al Atlántico.

Es cierto que el dominio del Estado puede exceder del elemento sólido o terrestre, pero entonces, y no es casualidad, se habla del mar «territorial», pues, pegado o contiguo al territorio, se considera que forma parte de éste. Y aun en los casos en que la vida humana transcurre más o menos transitoriamente fuera del territorio y del mar territorial, el Derecho reacciona como quien es y según su naturaleza, haciendo de un buque o de una aeronave una prolongación y porción itinerante del territorio del Estado. Allí donde alcanza el imperio de la ley, allí hay jurídicamente tierra. Más allá, donde no hay «tierra» ni Derecho, se extiende el reino de los piratas.

Pero el territorio no es utilizable sin más, en «estado de naturaleza». La vida social y jurídica que sobre él se asienta y desarrolla requiere al menos estas dos exigencias: en primer lugar, por obvio y banal que parezca, el territorio necesita un nombre, por mejor decir, una infinidad de nombres distintos asignados a los diversos lugares, partes o porciones del propio territorio, y no sólo al modo que lo requiere cada especie de seres—animales, plantas o minerales—, como Adán lo fue poniendo a todo cuanto su atónita mirada contempló por vez primera, sino que a semejanza de como acontece con las personas, cada porción del territorio tiene su nombre propio, sin olvidar además que cada una de esas partes es subdivisible y está subdividida *ad infinitum*, con la consiguiente multiplicación de nombres que comprende, por ejemplo, desde Europa a cada uno de los edificios que contornean esa maravilla que es la compostelana plaza de la Quintana, pasando—y la serie posible ha de citarse aquí forzosamente muy mutilada—por España, Galicia, etc. Esto, la cuestión del nombre, en primer lugar, decía.

Y en cuanto a la segunda exigencia antes aludida, va en realidad implícita en la anterior, y son ambas, si bien se mira, una y la misma cosa: me refiero a la división territorial, principio elemental de organización que no ignora ninguna empresa o realización humana por poca importancia que tenga. Y esto vale desde, pongo por caso, la división del territorio del Estado, hasta los linderos de las diversas fincas o propiedades, pasando por las provincias, los

términos municipales, la división de ciertas ciudades en barrios o distritos a diversos efectos—los postales, por ejemplo—, la delimitación de polígonos urbanísticos, las calles, etc.

Sin su propio nombre—nombres—y sin sus divisiones y subdivisiones, que dominan la Naturaleza y reducen el caos a un orden, el territorio sería humana y socialmente inservible. Ni es imaginable.

Claro es que no va a hablarse aquí de todas las divisiones territoriales posibles, ni siquiera de todas las existentes. El contenido de estas páginas queda ya delimitado en su propio título, y a ello quiero y he de ceñirme, pero antes de adentrarnos en su exposición y desarrollo, creo no será superfluo, sino conveniente y oportuno, recordar algunos conceptos preliminares atinentes a las divisiones territoriales del Estado.

A mi propósito, bastará aludir ahora, de un lado, a las divisiones generales y a las especiales; de otro, a las personificadas y a las que no lo están. Las divisiones generales del territorio se montan, estructuran y organizan con miras a diversos servicios y objetivos, a la generalidad de éstos y, en principio, a todos ellos. Es el caso de nuestras provincias, a las que tenían que acomodarse, según el decreto de 1833, creador de las actuales, no solamente los servicios de la Administración «civil», o general, o Administración a secas, sino también los relativos al Ejército, la Hacienda y la Justicia. Por ejemplo, cada provincia tiene un gobernador civil y otro militar, una audiencia, un delegado del Ministerio de la Vivienda y otro del de Información y Turismo, y otro del de Educación y Ciencia, etc. En realidad también es una división general, si bien de mucho menos alcance e importancia, la que constituyen los términos municipales.

Pero la óptima realización de determinados servicios puede exigir o aconsejar otras divisiones, especiales y *ad hoc* para cada uno de ellos, bien de ámbito territorial superior a las provincias—regiones militares, por ejemplo—, bien de ámbito infraprovincial—ciertas delegaciones de Hacienda, los partidos judiciales, etc.

De otro lado, las divisiones especiales del territorio no están personificadas y sólo sirven de soporte delimitador de la competencia de los correspondientes órganos administrativos. Por el contrario, las divisiones generales, o lo están siempre—municipios—, o salvo algunas excepciones—provincias—, y sucede esto porque estas divisiones juegan un doble papel: de una parte, son simples divisiones territoriales del Estado y, de otra, son personas jurídicas (territoriales) *a se*.

2. ¿Crisis de la división provincial?

Desde hace ciento treinta y cinco años en España la división territorial básica es la provincia, como sucede también en los demás países latinos (Francia, Italia y Portugal), y con menor intensidad y con caracteres algo distintos (o muy distintos, como es el caso del Reino Unido o de Norteamérica con sus condados) en la generalidad de los Estados.

Pero esa más que centenaria división está actualmente en crisis, o al menos es criticada desde diversos frentes en no pocos países.

Prescindiendo de los demás y reduciendo nuestras observaciones al caso español, es fácilmente constatable que las críticas a la división provincial no se fijan o basan actualmente en el trazado, en los propios límites de las provincias, cuestión sin duda mejorable y perfectible, aunque en modo alguno tan lamentable y desafortunada como se nos pretendía hacer creer. La crítica actual es más de fondo y alega, en síntesis, que la división provincial no se acomoda en modo alguno a las circunstancias de hoy, está superada y anticuada, las provincias «se han quedado pequeñas». Y por dos razones: la primera, que la división actual se trazó hace casi siglo y medio (es, en efecto, una de las normas jurídicas españolas vigentes más antiguas) teniendo en cuenta, como es obvio, la red y los medios de comunicaciones entonces existentes, notoriamente inferiores a los de la segunda mitad del siglo xx; la segunda razón parece más importante: en la vida actual, de constante ósmosis en todos los sentidos y direcciones, de importantes migraciones internas, de elevación cultural cada vez más acelerada de grandes masas, de concentración de la población en grandes ciudades y «conurbaciones», de producción y consumo en gran escala, de ingentes problemas de abastecimiento, transporte, urbanismo, etc., se hace preciso una acción coordinada y de conjunto, una planificación proyectada sobre un territorio superior, quizá notablemente superior al de las provincias actuales; el área territorial a considerar en un futuro inmediato o, por mejor decir, ya ahora, no es la provincia, que sobre ser pequeña para las condiciones y exigencias actuales es una división histórico-artificial, sino la región, comprensiva del territorio de varias de las actuales provincias y trazada..., trazada, ¿cómo?, ¿atendiendo a la historia, a la cultura, a la lengua, a la geografía, a la economía...? Para algunos, esas futuras regiones desplazarían por completo a las actuales provincias que, o bien desaparecerían, o bien quedarían relegadas a una división muy secundaria y para

ciertos fines concretos y determinados; para otros, las regiones no supondrían en modo alguno la desaparición de las provincias, pues serían precisamente la agrupación de varias de éstas, de modo semejante a como se dice en nuestras leyes (bien discutiblemente por cierto) que la provincia es la agrupación de varios municipios.

Y es curioso hacer notar que el anterior ataque a la provincia se ha producido casi simultáneamente con este otro: la provincia, se dice, es también demasiado grande: hace falta una unidad territorial bastante menor (pero superior al término municipal) que podría denominarse comarca.

En realidad esas críticas basadas en la extensión superficial no parecen muy consistentes, pues tal como se formulan no deberían llevar a propugnar la creación de regiones o comarcas, sino sencillamente a la modificación del número y extensión de las provincias: olvida además que esa extensión es muy variada (mucho más que la de los departamentos franceses o los condados británicos, y también mucho mayor que unos y otros, pues los primeros se acercan al centenar y los segundos lo rebasan, mientras que nuestras provincias apenas si pasan de las cincuenta), pues algunas provincias son más de diez veces mayores que otras, y hay incluso varios términos municipales con más de mil kilómetros cuadrados, esto es, más de la mitad que las provincias de Vizcaya o de Guipúzcoa.

A mi juicio, la crisis de las provincias, real y verdadera (hasta se ha llegado a proponer la supresión de las diputaciones), más que a razones de tamaño se debe a su progresivo vaciamiento, a que casi se han quedado sin competencias, y por ello sin casi justificación, con una hacienda precaria casi siempre: y la crisis afecta a las dos acepciones de la provincia: tanto como entidad local (carácter que logró muy lenta y dificultosamente) como en su carácter de simple división del Estado; en el primer aspecto el reparto de competencias favorece notoriamente al Estado y al municipio, y en el segundo, a los órganos centrales, en perjuicio de los periféricos del Estado en las provincias. Creo que la provincia así y todo resistirá con éxito, pero mientras no se reforme ese estado de cosas seguirá siendo criticada y dará más razones a los partidarios de otras entidades o divisiones territoriales y a los que propugnan la supresión de las provincias. En su zigzagueante historia, la «autonomía» provincial ha conocido al menos tantos retrocesos como avances y no puede decirse que se encuentre ahora en su apogeo, lo que se explica *en parte* por la complejidad, importancia, extensión y coste de los servicios públicos actuales que, a menudo, sólo el Estado puede pres-

tar en condiciones satisfactorias o con mayor seguridad y menos deficiencias.

Lo más probable es que si la provincia tuviera o hubiera tenido un haz más completo, bastante más, de competencias, con el conveniente apoyo financiero, no se hubiera planteado, o al menos no se hubiera agudizado la «crisis» provincial, tanto como corporación como en el aspecto de simple división del territorio del Estado, a pesar de que se la moteje, creo que con más frecuencia que exactitud, de artificial, pequeña, etc.

Y supuesto que—como es si no seguro sí previsible—no se quiera o no se pueda adoptar la fórmula regionalista (grandes corporaciones locales) ni la fórmula regionalizadora (división territorial de carácter general para los servicios del Estado, regiones en el sentido de superprovincias), la única solución—pues no lo es para casi nadie la situación actual—es la de llevar a cabo una extensa descentralización en favor de las diputaciones (o de las comisiones provinciales de servicios técnicos si éstas se reforman, robustecen y simplifican) y una también extensa desconcentración en favor de los órganos estatales en las provincias (gobernador, la citada comisión provincial, los «delegados» especiales de los diversos ministerios).

Y si a todo lo dicho antes se añade el despertar o el manifestarse de diversos sentimientos regionalistas que van desde el anhelo de una mayor autonomía para las regiones históricas (a semejanza, por ejemplo, de Navarra: aunque conviene observar que esta región histórica, es decir, este reino, es una provincia, no varías—como es el caso de la mayor parte de las regiones—) hasta pretensiones francamente (o clandestinamente, pero de modo real y verdadero) separatistas, se comprende que la provincia esté pasando un mal momento.

Pero, en mi opinión, la provincia, que nació ya criticada, no solamente ha resistido hasta ahora cuantos embates se le han dirigido, sino que ha ido afirmándose y consolidando su posición. Cuando fueron creadas, las provincias eran simples circunscripciones estatales, meras divisiones territoriales; casi insensiblemente fueron ganando personalidad jurídica, que aparece ya clara en el estatuto provincial de 1925; y en las actuales leyes fundamentales, especialmente en la Orgánica del Estado, las provincias están claramente constitucionalizadas, tanto como divisiones territoriales del Estado como en su aspecto de entidades con propia personalidad jurídica distinta de la del Estado. Desde que existen las provincias han sido objeto de numerosas leyes provinciales; han visto desfilar

también numerosas constituciones, siempre, claro es, con pretensiones de perpetuidad. Y todas esas leyes y constituciones, si se exceptúan por ahora las vigentes, han tenido una vida más o menos efímera..., mientras subsisten las provincias.

La ley Orgánica del Estado, como ya queda dicho, ha dado un nuevo y solemne refrendo a las provincias, pero al propio tiempo se hace eco de las críticas antes someramente aludidas y anuncia la posibilidad de nuevas divisiones territoriales, y es precisamente acerca de este tema del que me propongo hablar brevemente. No de la provincia, de la que ya me ocupé en otra tribuna también ilustre, y al interesado en estas cuestiones me permito remitirle a la publicación correspondiente (1).

3. El artículo 45 de la ley Orgánica del Estado: divisiones supra e infraprovinciales y divisiones extrañas a las provincias

Después de haber dedicado su título VII a la Administración del Estado, la citada ley Orgánica consagra el título VIII a la Administración local, y en el primero de sus artículos, en el 45, después de haberse referido a los municipios, dice así en su párrafo II: «La provincia es circunscripción determinada por la agrupación de municipios, a la vez que división territorial de la Administración del Estado. También podrán establecerse—agrega y concluye— divisiones territoriales distintas de la provincia.»

Como es obvio, en ese texto que acabo de transcribir no se formula ningún mandato a las Cortes o al Gobierno; en otras palabras: no es preciso ni necesario establecer nuevas divisiones territoriales, y si no se establecieron o establecen, ningún precepto constitucional habría sido conculcado. Pero también es obvio esto otro, y de ahí la literatura—desde la periodística a la especializada—que ya ha empezado a sentirse atraída por el tema: el citado artículo 45 LOE contiene una clara autorización—o incluso invitación o sugerencia—para que se establezcan no ya una nueva división provincial (siempre posible si es que alguna ley «se atreve» con este espinoso asunto), sino nuevas divisiones territoriales distintas de la provincial y coexistentes con ésta, pues como ya he recordado, las provincias, y en consecuencia la división territorial, que es simultáneamente

(1) AURELIO GUAITA: «El concepto de provincia», en el volumen colectivo *Problemas políticos de la vida local*, tomo V. Madrid, 1965, pp. 201-31.

su causa y su consecuencia, están indudablemente reconocidas y «defendidas» en la ley Orgánica del Estado.

Por supuesto, esas posibles divisiones territoriales tanto pueden ser superiores como inferiores a las provincias; naturalmente, no aludo a ninguna especie de jararquía, sino al ámbito territorial; por ejemplo, superior a la provincia podría ser la región; e inferior a la provincia, la comarca; e incluso puede pensarse, porque no va contra lo previsto en la LOE, si bien ello requeriría la modificación o derogación de algún precepto de la vigente ley de Régimen local, en divisiones por completo extrañas a las provincias, que no fueran la agrupación de varias de éstas (regiones) ni la división de unas (comarcas), sino divisiones (que también podrían denominarse regiones o comarcas) que delimitaran territorios comprensivos de parte del de varias provincias: y tan no es impensable el supuesto, que ya se puede citar algún ejemplo, pese a la hostilidad de la ley de Régimen local: el llamado Plan de la Tierra de Campos abarca parcialmente varias provincias castellano-leonesas; la misma división en sectores aéreos no se adapta en todos los casos a la división provincial; y lo mismo ocurría con las anteriores divisiones en departamentos marítimos y en delegaciones regionales de comercio; y sucede, y sucederá siempre por no poder ser de otra forma, con la división en confederaciones hidrográficas y comisarias de aguas. En realidad todos estos ejemplos no hacen sino corroborar, «a nivel de Gobierno», lo que tantas veces y por tantos se ha dicho y escrito: que la división en provincias no ha tenido siempre en cuenta a la Naturaleza; o, si se prefiere, que la Naturaleza «no se adapta» a todas las necesidades de la Administración, que es una infraestructura que requiere en ocasiones ser «corregida», reorganizada, reordenada. Pero en cualquier caso parece claro, y a mí no me produce la menor repugnancia —ni a nuestra Administración tampoco, según ya queda dicho— que las divisiones territoriales (especiales) no solamente pueden ser supra e infraprovinciales, sino también «ignorantes» de las provincias, a no ser que se hiciera un nuevo trazado de éstas, en lo que, por supuesto cabe pensar, pero que quizá sería también más perturbador y «arriesgado» que necesario.

La examinada, la relativa a la confrontación entre provincias y nuevas divisiones territoriales, es cuestión que plantea la LOE, pero más que esa sobre la extensión superficial de las nuevas divisiones y su coincidencia o no con las provincias, la polémica, que casi se adivina, se va a plantear o se podría plantear acerca del tema de la naturaleza jurídica de las posibles —no necesarias, como ya sa-

bemos—divisiones territoriales de ámbito supraprovincial, esto es, acerca de lo que podemos llamar—de alguna manera hay que haberlo—regiones.

Acerca de esas hipotéticas regiones cabe pensar en estas tres posibilidades: a) divisiones especiales; b) divisiones de carácter general; c) entidades territoriales. ¿A cuál o a cuáles de esas figuras alude el artículo 45 de la LOE?

4. Las posibles regiones, como divisiones especiales del territorio

Como se sabe, y lo recordé antes, las divisiones especiales se basan en servicios y objetivos concretos y determinados, específicos, por lo que, va de suyo, son necesariamente diversas entre sí y no suelen coincidir, pues unas son las necesidades judiciales (que dan como resultado las audiencias territoriales), otras las militares (regiones militares), otras las comerciales (delegaciones regionales de Comercio), otras las de seguridad (jefaturas superiores de Policía), otras las de aviación (regiones aéreas), otras las hidráulicas (confederaciones hidrográficas y Comisaría de Aguas), otras las marítimas (departamentos marítimos), otras las fiscales (jurados tributarios territoriales), etc.

Pero no parece que la LOE pensara en esas u otras divisiones especiales cuando habla de la posibilidad de establecer nuevas divisiones territoriales distintas de las provincias: en primer lugar, porque el término de comparación es la provincia, que es una división de carácter general; en segundo lugar, porque la práctica y existencia de las divisiones especiales es en realidad tan antigua como la Administración y no tendría ningún sentido que la LOE autorizara a implantar algo natural e insoslayable y sólidamente asentado en nuestra tradición administrativa (en verdad, tradición «necesaria» en este caso); y en tercer lugar, porque sería sin duda motivo de asombro y admiración que parará mientes en estas cuestiones nada menos que una ley fundamental, que se sublimara y constitucionalizara el tema, cuando es sin duda un asunto interno o doméstico de la Administración; las docenas de divisiones especiales que existen han sido creadas y reformadas o reorganizadas por decretos unas veces, y por órdenes ministeriales no pocas, lo que parece muy congruente y natural dado el carácter «menor» y estrictamente administrativo de tales divisiones, que podrán interesar más o menos al público usuario de los servicios y a las ciudades-

capitales o sedes regionales de los mismos, pero que no rozan lo más mínimo la seguridad jurídica, los derechos de los particulares o la libertad. Más: en algún lugar he defendido, y no tengo reparo en recordarlo, que la propia división ministerial, dentro de ciertos límites—los presupuestarios—, es asunto interno de la Administración (2) y el competente de verdad para crear o suprimir o alterar ministerios es (no hoy en nuestro Derecho, pero debería ser, en mi opinión) el Gobierno. Divisiones especiales ahora recogidas en leyes (pero no hechas ni previstas por una constitución) sólo recuerdo dos, más que especiales, extraordinarias: la judicial, nacida por real decreto en 1834 y «legalizada» en 1870 (aunque, a efectos principalmente judiciales, se trata también de una división administrativa), y el estafalarario ejemplo de los llamados distritos universitarios, importados por real decreto de 1845 y legalizados desde la ley Moyano de 1857 (3).

En conclusión, puede afirmarse (o lo contrario, claro está) que las nuevas divisiones territoriales a las que se refiere la LOE no son en modo alguno las divisiones especiales.

5. Las regiones, división de carácter general

La segunda posibilidad es la de la división general, que no supondría la desaparición de las provincias—«consagradas» en la LOE—, sino que coexistiría con ellas. Puesto que por hipótesis se trata de divisiones generales, quiérese decir que serían a manera de «otras» provincias, bien abarcando varias de ellas (regiones o superprovincias), bien dividiendo o fraccionando su territorio (comarcas, distritos, partidos, infraprovincias).

Probablemente, la LOE (o, mejor, quien redactara su art. 45) pensaba en esta solución, que encaja perfectamente con los gobernadores generales anunciados en el «estatuto» de 1958. Es, por su-

(2) Así se expresaba MONTERO RÍOS cuando propuso a la Reina regente en 1886 la creación del Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes: «Cabe dentro de las atribuciones del Poder ejecutivo, ya que su objeto está reducido a una interna organización de funciones que son propias de la Administración pública»; cfr. sobre esto AURELIO GUAITA: «El Ministerio de Educación y Ciencia», en *Documentación Administrativa* 117 (1967), pp. 11-33, luego reproducido por la *Revista de Educación*, 198 (1968), pp. 18-26; idem: «El Gobierno y su presidente en la LOE», en el volumen colectivo *Curso de información administrativa*. Zaragoza, 1968, p. 257.

(3) Cfr. A. GUAITA: «El distrito universitario». Madrid, 1967.

puesto, una solución posible en el marco de la LOE, aunque, evidentemente plantearía también sus problemas.

En primer lugar, el de las materias y su «nivel» a atribuir a esas hipotéticas regiones (o comarcas): cabría pensar en el traslado, transferencia, descenso y desconcentración de competencias hasta ahora atribuidas a órganos centrales de la Administración (Gobierno, ministerios, Direcciones generales), y que pasarían a ser propias de los órganos regionales; pero esta solución, que creo sería harto conveniente, quizá no sea muy hacendera, pues la experiencia parece haber acreditado sobradamente que este tema de la desconcentración tiene muy buena prensa y muy mala suerte: una cosa es la que se dice y escribe y otra bien diferente es la que se ve y se hace, pues a pesar de estar espoleada por reiteradas declaraciones gubernamentales o ministeriales y por las mismas leyes (por ejemplo, la de Régimen jurídico de la Administración del Estado), no se ha avanzado un palmo por esta vía (4).

Bien; si eso es o fuera así, la competencia de las regiones—no es imaginable que se crearan sin reconocerles ninguna—habría de ser a costa de la ya muy mermada que tienen las provincias, es decir, una concentración en lugar de una desconcentración, un alejamiento de los servicios respecto de sus usuarios, lo que no parece muy deseable. Naturalmente, si habría desconcentración si la «fuga» de servicios de la provincia, si su desprovincialización fuera en beneficio de comarcas, lo que, si se sumara a la posibilidad regional, acarrearía el total vaciamiento de las provincias. Por ello, no sería de extrañar que se contrarrestaran ambas líneas de fuerza contradictorias y opuestas, la regionalista y la comarcalista, y que quedaran las cosas tal como están..., lo que, ciertamente, también es una solución.

Un segundo problema es el de si es posible—esto es, política y técnicamente conveniente u oportuno—la existencia de una división general supraprovincial: una división idónea simultáneamente para los servicios de urbanismo, los de agricultura, los docentes, los militares, los judiciales, los de comunicaciones y transportes, los de orden público, los sanitarios, etc., lo que supondría, en una palabra, la desaparición de las divisiones especiales y su refundición en una sola de alcance general. No cabe negar a raja tabla esa posibilidad, y teóricamente parece apetecible jugando a cartesia-

(4) En la misma vía insiste, esperemos que con más fortuna y eficacia, el artículo 2.º del proyecto de ley sobre el II Plan de Desarrollo. El proyecto alude también, de pasada, a regiones (artículo 4.º) y comarcas (artículo 7.º).

nismos, pero también se puede poner en duda, y quizá sería una solución a la manera del lecho de Procasto. No es ningún disparate pensar que es probable que el territorio conveniente para cada uno de los referidos servicios sea y convenga que sea distinto, pues si las provincias, como ya hemos visto, no siempre son «aceptadas» hoy por las divisiones especiales, con mayor razón se darían excepciones en territorios de superior extensión. Claro es que cabría pensar en una división general «en general», es decir, con excepciones (por ejemplo, las militares, la de seguridad, las hidrográficas, la judicial), una división general, «pero menos». Con todo, aún podría ser una división general muy importante, pues podría comprender todos los servicios económicos, que tienen indudables conexiones entre sí, e incluso la mayor parte de los restantes, salvo las excepciones antes apuntadas; o incluso sin ninguna excepción, si bien esto parece más difícil que necesario.

Un tercer problema, y bien arduo, a mi juicio: el número, delimitación y capitalidad de esas regiones. ¿Habrían de trazarse basándose prevalentemente en criterios histórico-culturales o en criterios geográfico-económicos? Puesto que se trata —es el caso que examinamos ahora— de simples divisiones del territorio del Estado para la prestación de servicios de éste, parece que el criterio básico habría de mirar más al futuro que al pasado, más a la geografía que a la historia, más a la economía que a la cultura, pero en lo posible —y sería casi siempre— debe recordarse también el aspecto histórico-cultural. Hace menos de dos años, Lérida se sintió profundamente sobresaltada cuando fue conocida una división posible, no gubernamental, por cierto, en la que aparecía segregada del resto de Cataluña (5).

(5) La ley de 14 de junio de 1933 relativa al Tribunal de Garantías Constitucionales, a los efectos de que cada una de ellas nombrara un vocal que la representara en el Tribunal citado, consideraba como regiones las siguientes (artículo 11, que señalaba también las provincias que las integraban):

Andalucía: Almería, Cádiz, Córdoba, Granada, Huelva, Jaén, Málaga y Sevilla, y «las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla».

Aragón: Huesca, Teruel y Zaragoza.

Asturias.

Baleares.

Canarias: Las Palmas y Santa Cruz de Tenerife.

Castilla la Nueva: Ciudad Real, Cuenca, Guadalajara, Madrid y Toledo.

Castilla la Vieja: Avila, Burgos, Logroño, Palencia, Santander, Segovia, Soria y Valladolid.

Cataluña: Barcelona, Gerona, Lérida y Tarragona.

Extremadura: Badajoz y Cáceres.

De otro lado, el criterio histórico quizá llevaría a minirregiones: sería, por ejemplo, el caso de Asturias y de Navarra; pero también puede argüirse que la extensión de las regiones no tiene por qué ser idéntica ni aun análoga, pues eso mismo sucede ahora con las divisiones generales que son las provincias; así, por ejemplo, la de Badajoz es nada menos que 11 veces mayor que la de Guipúzcoa. Y pequeñas en extensión, pero en los que coinciden perfectamente los aspectos históricos y los geográficos serían y son los casos de Baleares y Canarias, probablemente los únicos en los que no surgiría discusión en cuanto a la extensión y límites, y no surgiría, porque sería imposible; pero en todos los demás sí es posible la discusión, así que se puede predecir que la habría.

La cuestión habría de estudiarse muy medítadamente, mirando más a la Política que a la «política», oyendo a las poblaciones interesadas, pero sin ceder a presiones irrazonables, convocando a una amplia gama de expertos en diversas ciencias (geógrafos, sociólogos, economistas, historiadores, demógrafos y estadísticos), y sobre todo, si es que hubiera de hacerse esa división, sin perder un minuto en estudiarla, pero también sin querer «quemar etapas», pues las leyes tienden de suyo a la inercia, y una improvisada o provisional no suele caracterizarse o al menos no tiene por qué necesariamente caracterizarse por su breve vigencia temporal—tenemos leyes centenarias promulgadas en su día con carácter provisional—, sino muy a menudo por sus notorias imperfecciones.

Y es de prever que las controversias no se reducirían a la ya apuntada del número y delimitación de las regiones. Por ejemplo, no es cuestión baladí la relativa al nombre, y deberían respetarse y consagrarse siempre que fuera posible los históricos, que desgraciadamente no suelen tener ahora sanción legal, pero que siguen con una evidente y pujante vigencia social y cultural; personalmente, creo que llamar Levante a Valencia, o Noroeste a Galicia, está

Galicia: La Coruña, Lugo, Orense y Pontevedra.

León: León, Salamanca y Zamora.

Murcia: Albacete y Murcia.

Navarra.

Valencia: Alicante, Castellón de la Plana y Valencia.

Vascongadas: Alava, Guipúzcoa y Vizcaya.

Se trataba pues de las quince «regiones históricas», de las que se conservaban—empalmando con la división en provincias de 1833—sus nombres y delimitación y, aunque fuese a efectos tan limitados y específicos, esa ley de 1933 es la única norma legal que estableció con carácter general las regiones españolas en el último siglo. Además, como es obvio, no hubo necesidad de plantearse el problema de las capitales de las distintas regiones.

justificado en boca de un geógrafo, pero no para el caso que nos ocupa; entrañaría innecesario disgusto de los afectados; innecesario e injusto, pues hay, indudablemente, un histórico y consolidado *ius ad nomen*, y el coruñés tiene derecho a ser llamado gallego, porque lo es, como sería una simpleza llamar occidental a un extremeño. No vayamos a caer de nuevo en estridentes o innecesarios galicismos, como cuando José Bonaparte llamó Segre a lo que, aproximadamente, es la provincia de Lérida, o Bocas del Ebro a la de Tarragona. Naturalmente, la cuestión se complica no poco si las hipotéticas regiones abarcaran varias de las históricas o a parte de ellas.

Otra cuestión: la de la capitalidad. En no pocos casos faltaría la más mínima base para la discusión razonable, pero quizá en algunos sucederían las cosas de distinta forma, allí donde ninguna ciudad ha logrado destacar de modo «aplástante» sobre las demás, o donde por razones históricas o de otra índole se encuentra dispersa la capitalidad de los distintos servicios, lo que, en mi opinión, más ha de considerarse un bien que una desventaja. ¿Cuál sería la capital de una posible región de Castilla la Nueva o de la Mancha? (Pues yo no haría de Madrid una capital regional, y aun reconsideraría la conveniencia de que lo sea de una provincia, al menos de una provincia «normal» o como las restantes.) ¿Cuál la de Extremadura, con Cáceres sede de una Audiencia territorial y Badajoz que apunta como ciudad universitaria? ¿Cuál la de las Islas Canarias, donde por ahora se reparten la capitanía *fifty-fifty* Tenerife—Santa Cruz y La Laguna—y Las Palmas?

Y, especialmente, en Galicia, ¿cabría pensar en la concentración de todos los servicios regionales en una única ciudad? Precisamente es el ejemplo prototípico de región, no acéfala, ni mucho menos, sino policéfala, que es bien distinto, y aun lo contrario: Santiago es su capital universitaria, eclesiástica y aérea; La Coruña lo es en el orden militar, tributario y judicial; El Ferrol, en lo marítimo, y Vigo es sede de la Delegación Regional de Comercio.

6. Las regiones, entidades locales

Pero volvamos al artículo 45 LOE, con lo que enlazamos la posible segunda acepción que acabamos de ver (divisiones generales) y también la primera (divisiones especiales), pues ambas tienen en común el ser simples o meras divisiones del territorio del Estado para los fines de éste; enlazamos, decía, con la posible tercera

acepción, la que se referiría a nuevas entidades territoriales: ahora ya no se trataría de circunscripciones estatales, sino de divisiones territoriales, que comportarían *in se* personas jurídicas distintas de la Administración del Estado, entidades territoriales y, por tanto, de fines generales, con sus propias normas, órganos, hacienda, etc.

¿Alude el artículo 45 LOE a unas posibles entidades o personas jurídicas regionales o a simples circunscripciones del territorio estatal, sean generales o especiales?

En favor de la primera tesis podría aducirse el marco mismo en el que aparece situado el artículo 45, esto es, en el título VIII, dedicado a la Administración local, y no en el VII, consagrado a la del Estado. Las posibles y nuevas divisiones territoriales se prevén en el mismo artículo que, situado en el frontis de la parte referida a la Administración local, traza los rasgos básicos de municipios y provincias, y si de aquéllas se habla junto a estas entidades locales, dentro de la Administración local y fuera y aparte de la del Estado, parece puede defenderse que la LOE pensaba en nuevas entidades locales y no en meras divisiones territoriales del Estado.

Pero también puede defenderse, y con mayor razón, lo contrario; es decir, que la LOE—sus redactores—tenían más *in mente* nuevas y simples divisiones territoriales que otras personas jurídicas distintas de las provincias. Cabe decir, en primer lugar, que la creación de nuevas entidades locales, y precisamente de ámbito regional, puede ser conveniente—y es, desde luego, posible—, pero es también tema excesivamente denso para que pudiera producirse con base en un precepto tan ambiguo y abstracto: que municipios y provincias son entidades jurídicas o personificadas lo dice claramente la LOE, recogiendo lo ya establecido en la ley de Régimen local, pero nada se dice de tal personificación respecto de las nuevas divisiones territoriales. En segundo lugar, lo que dice la LOE, y nada más que esto, es que podrán establecerse «divisiones territoriales distintas de las provincias», y lo dice precisa e inmediatamente después de haber hablado de las provincias, de las que se expresa en estos términos: «Las provincias son circunscripciones determinadas por la agrupación de municipios (la provincia, como persona jurídica), a la vez que división territorial de la Administración del Estado.» Esto es, lo que lleva a la LOE a hablar de las nuevas divisiones territoriales, lo que le «recuerda» el tema, no es la provincia como entidad jurídica *a se*, sino la provincia como división territorial «vieja», ya existente. Es cierto que si las nuevas divisiones territoriales se reducen a eso, a divisiones territoriales, su ubicación

sistemática debía de haber sido el título VII de la LOE (Administración del Estado) y no el VIII (Administración local), pero ese argumento no prueba absolutamente nada, y la demostración la tenemos en el propio artículo 45 y en su mismo párrafo II, donde se habla también de las provincias en su carácter de meras divisiones territoriales de la Administración del Estado.

Cabe pensar asimismo en otras hipótesis; por ejemplo, en éstas: una, que la LOE no tuviera una idea *decidida*, y que al hablar de «divisiones territoriales» no pretendiera resolver la cuestión, sino simplemente anunciar su posible planteamiento; y otra, que la expresión pudiera entenderse, más que vaga o inconcreta, tan amplia, que pudiera albergar todas las fórmulas posibles, que son en principio las tres que venimos examinando (6), de modo que, por lo que se refiere a este punto, pudieran de buen grado votar afirmativamente en el referéndum a que se sometió la LOE, tanto los «regionalistas» como los «centralistas».

Desde luego, como es obvio, la más reciente «tradicción» legal española, desde hace más de un siglo, es en general hostil a las fórmulas regionalistas, y pesa ahora más un siglo, el último, que tres o cinco en la Edad Media o durante los Austrias, donde, por cierto, tampoco había tanta «autonomía» como se suele pensar o al menos decir, pues sí, por ejemplo, Aragón, Navarra o Castilla se regían por leyes distintas, no era por ningún fenómeno descentralizador, sino porque eran estados—no regiones—distintos. Más: desde fines de la Edad Media, esto es, desde que propiamente nace el Estado, el proceso de centralización ha sido implacable, y tenía que abocar, y así sucedió, con la desaparición de reinos (que pasaron a llamarse extralegalmente regiones) y su suplantación por provincias.

En diversos momentos, y por distintas razones, reinos y regiones fueron perdiendo defensores, mientras que iban engrosándose las filas de los partidarios de la uniformidad, del centralismo o de las provincias, tendencia en la que han ido coincidiendo sucesivamente, con algunas excepciones, pero que es fácilmente constatable, el absolutismo (llámese de los Austrias o de los Borbones), los

(6) Por supuesto, esas fórmulas no son excluyentes y pueden coexistir teóricamente las tres. Concretamente, pueden coexistir, como sucede ahora con las provincias, las divisiones estatales generales de carácter regional con las regiones como Corporaciones locales; y en tal caso sería más que conveniente—aunque no jurídicamente necesario—la completa coincidencia territorial. Pero apuntada la posibilidad, no vale la pena insistir más en ello, cuando tan incierto se presenta el establecimiento de regiones de carácter general en uno sólo de los dos sentidos posibles.

liberales de Cádiz y falangistas (por ejemplo, Delegación Nacional de *Provincias*, jefes *provinciales* del Movimiento), así como grandes sectores de la población de habla castellana.

Por el contrario, han coincidido en la tendencia opuesta, de una parte, los tradicionalistas (jefes *regionales*); de otra, zonas más o menos amplias de la periferia de lenguas no castellanas, bien en su versión autonómica o administrativa, bien en la político-separatista; o, en fin, gentes de otras procedencias o filiaciones, pero que creen honestamente—y están en su derecho, como sus oponentes, y no lo hay para ganárselo—que la fórmula regionalista, con autonomía administrativa, incluso generosa, pero con repulsa expresa de trasnochados, suicidas e impermisibles separatismos, es la más apta para la óptima satisfacción del bien común en nuestro tiempo, por poder hacer posible, sin mengua de la eficacia, un más intenso grado de participación de los interesados en los negocios públicos, una mayor autoadministración, más libertad.

Hay que reconocer con gozo que la personalidad regional es en España muy acusada, de lo que incluso hay patentes huellas en el escudo nacional, lo que no acontece, que recuerde, en ningún otro país del mundo; pero el más desmemoriado recordará que esa personalidad nos ha jugado más de una mala pasada; es cierto que la uniformidad es una cosa mala de ordinario, pero lo vario y diverso debe ceder, tiene que ceder, allí mismo donde se intuya razonablemente un peligro para la unidad.

En mi opinión, la LOE no se refiere en su artículo 45 a posibles entidades regionales, no las prevé y mucho menos manda constituir las; ahora bien, tampoco las prohíbe. Como no las ha constituido, no existen, y como no las prohíbe, pueden existir. En una palabra, respecto de este asunto, la LOE no ha supuesto ninguna innovación; es cuestión aplazada o *de lege ferenda*.

¿Y sería conveniente? Me gustaría poder contestar de modo afirmativo, pero no es tema que pueda resolverse dejándose llevar simplemente del corazón, pues se levantan diversos obstáculos, sin duda superables, pero también sin duda reales y evidentes, y algunos de no poco peso: en primer término, la reciente «tradición» española, el talante y espíritu de nuestras leyes actuales, el mismo silencio y ambigüedad de la Orgánica del Estado, la postura más o menos hostil de no pocos sectores del país. La abstracta expresión de la LOE ha llevado, y era previsible, a una clara discordancia en su interpretación: para los regionalistas, la citada ley alude precisamente a entidades regionales, y para los que no lo son, piensa exclusiva-

mente en divisiones territoriales—incluso, para algunos, divisiones especiales—; quizá aquí, como en tantas otras ocasiones, el deseo es padre del pensamiento. Un segundo obstáculo suponen las dificultades «técnicas» antes apuntadas (número, extensión y límites, nombre y capitalidad), al referirme a las divisiones generales, que ya de suyo aquí se darían, *a fortiori*, potenciadas más agudamente. Y en tercero y último lugar, si las provincias han de subsistir como entidades territoriales—y así ha de ser, según la LOE—, aparece al menos dudosa la conveniencia de personificar las regiones, pues también es principio y desiderátum de toda organización la sencillez, y una entidad territorial *más* quizá supusiera más complejidad que eficacia, más confusión que enriquecimiento. En realidad, la región, como entidad territorial, no es fácilmente concebible sin absorber a la provincia como entidad territorial; es más fácil pensar en ella como una entidad territorial *nueva* que como una entidad territorial *más*. Y esto me parece lo han intuido todos: las dos posiciones antagónicas. Los regionalistas no suelen limitarse a ser partidarios de las regiones, sino que no desaprovechan ocasión para mostrar su hostilidad a la provincia; inversamente, y de igual de modo, los partidarios de las provincias no se limitan a eso, sino que se muestran irreductibles, y parece que ni quieren oír hablar de regiones.

7. Comarcas

Por lo que se refiere a las posibles comarcas—que, sin duda, caben también en la expresión «divisiones territoriales distintas de las provincias»—, pueden darse por reproducidas la mayor parte de las consideraciones hechas a propósito de las divisiones supraprovinciales. Con todo, conviene hacer algunas puntualizaciones.

La primera es que no puede, no debe pensarse, en comarcas personificadas, en nuevas entidades territoriales, sin perjuicio de las posibles agrupaciones municipales a ciertos efectos, pues tales agrupaciones no tienen el carácter de entidades territoriales, sino el de personas institucionales o no territoriales; puede, por supuesto, pensarse también en municipios mayores que los actuales, en municipios que absorbieran a los colindantes con escasos medios para su subsistencia autónoma—más de la mitad de nuestros municipios tienen menos de mil habitantes—; pero en tal caso, aunque pudiera hablarse de municipios «comarcales», no habría, ciertamente, y desde la perspectiva jurídica y organizativa, comarcas, sino municipios.

De las comarcas sólo debe hablarse, en mi opinión, como divisiones territoriales, bien de carácter especial, bien generales. De carácter especial ya existen a algunos efectos, y pueden establecerse también para otros servicios, claro está: existen ya, por ejemplo, los partidos judiciales, las zonas de recaudación, algunas delegaciones locales de Información y Turismo, los ya citados partidos, pero, a efectos de las elecciones a diputados provinciales, los partidos médicos y de otras profesiones sanitarias, las áreas metropolitanas o comarcas de varias grandes ciudades, a efectos urbanísticos y de «ordenación del territorio», etc.

Las comarcas, como divisiones de carácter general, podrían también, ciertamente, existir, pero creo que, caso de ser establecidas, habría de huirse del geométrico, de la uniformidad y—más precisa y exactamente—de su «universalización», huyendo del mimetismo, por ejemplo, de copiar en este punto la división en partidos judiciales, pues así como resulta forzoso y necesario que cualquier punto del territorio nacional forme parte de un partido, no sucede así con una división general inferior a la provincia. A mi modo de ver, sería perturbador y no estaría justificado dividir la totalidad del territorio en comarcas; éstas sólo deberían crearse, en su caso, con el carácter de *subprovincias* (pues en otro caso, aunque más pequeñas, serían verdaderas provincias) allí donde lo justificara plenamente la existencia de una ciudad de cierta importancia y prevalencia en una zona con acusados caracteres de homogeneidad geográfico-económica, con cierta lejanía respecto de la capital de la provincia; en una palabra, allí donde hubiera comarcas naturales *vivas* de cierta extensión, notoriedad y «periféricas»; tal como yo lo veo, en ninguna provincia habrían de existir más de dos o tres, en bastantes provincias no haría falta constituir ninguna y, por supuesto, por regla general no agotarían todo el territorio de una provincia, quedando los puntos de ésta no pertenecientes a ninguna comarca—y, desde luego, la capital de la provincia—bajo la dependencia directa de los órganos provinciales (gobernador civil, diputación provincial, etc.). Por poner ejemplos posibles, aunque no necesarios: en la provincia de La Coruña, el sur podría ser una comarca con capitalidad en Santiago, y otra el nordeste, con sede en El Ferrol; Vigo (que fue capital de provincia en 1822) es una clara capital de la zona sur o, al menos, suroeste de la provincia de Pontevedra.

En algunos casos singulares las comarcas sí abarcan la totalidad de la provincia: así sucede en las islas Canarias, donde cada una de ellas, aunque sin ese nombre, es jurídicamente una comarca. Pero

en los demás casos, como ya queda dicho, las comarcas, o no existirían, o las habría en número muy reducido y sin «consumir» todo el territorio de la provincia. Es lo que sucede en Francia con las subprefecturas, o lo que previó Javier de Burgos entre nosotros en 1833 (por influencia francesa, por supuesto) o, en fin, para no haber de acudir a ejemplos foráneos ni históricos, lo que acontece en el orden fiscal con las delegaciones de Hacienda (subdelegaciones hasta 1965) de Cartagena, Gijón, Jerez y Vigo (además de, según se dice y cree, las de Ceuta y Melilla) (17).

Va de suyo que, de crearse las comarcas (y lo mismo habría de decirse de las regiones) habría de montarse también el conveniente dispositivo orgánico, lo más simple posible, pero que requeriría al menos un delegado del Gobierno (como en las islas donde no radica la capital de la provincia) o un subgobernador (figura prevista, aunque no exactamente para este supuesto, en el llamado estatuto de gobernadores civiles de 1958), además de un órgano colegiado (comisión, junta o consejo de comarca o distrito).

8. Una tesis oficial sobre el tema

Para terminar, es oportuno aludir, por lo que cabe atribuirle al menos como valor indicativo o sintomático, al dictamen que sobre los criterios para el planteamiento político del régimen local a la vista de la LOE elaboró la sección octava del Consejo Nacional del Movimiento y que el pleno del propio Consejo aprobó el 26 de julio de 1968.

Según las referencias de prensa, pues no he visto el texto oficial, la opinión del Consejo en cuanto al tema abordado en estas páginas puede sintetizarse de esta forma:

a) En primer lugar, la división territorial en provincias tiene carácter constitucional y ha de respetarse (naturalmente, esto implica el mantenimiento de las provincias, y en su doble carácter actual, pero no excluye la posibilidad de introducir, por vía legal, alteraciones en sus límites, capitalidad y denominación).

b) La provincia no tiene otro carácter que el de división territorial (pero como he explicado en el lugar antes citado, aunque originariamente fue así, y aun ahora en algunos casos, la regla general,

(7) En Ceuta y Melilla existen también Subdelegaciones del Ministerio de la Vivienda. Las de Industria—Alcoy, Cartagena y Vigo—se han suprimido en 1968.

consagrada también en la LOE, es que las provincias, además de divisiones territoriales del Estado son entidades locales con su propia personalidad jurídica).

c) Por lo que se refiere al artículo 45-II LOE, «debe tenerse en cuenta que se trata de divisiones territoriales pura y simplemente, no de crear entidades distintas de los municipios... La comarca o la región que, en este sentido pudieran crearse, no serían tampoco entidades, sino sólo división territorial. Es decir, que caso de surgir de nuevo la región o la comarca, lo que no pueden surgir son el regionalismo o el comarcalismo, que se basan precisamente en dar a la región o a la comarca el carácter de entidad natural y el valor político de estructura básica de la comunidad nacional». (En una palabra, región y comarca serían simples divisiones territoriales, pero en modo alguno entidades con propia personalidad jurídica; como ya dije antes, eso puede ser así y es posible que sea lo más conveniente, pero no hay ningún obstáculo legal a que pudiera ser de otra forma, y aparte de que se discute por no pocos el carácter natural del municipio, en cierto sentido lo tienen también las regiones y las comarcas y, sobre todo, en modo alguno puede pretenderse que no puedan existir otras personas jurídico-públicas que las naturales, que es lo que afirma ese dictamen, desconociendo lo que en nuestro ordenamiento jurídico se dice de las provincias... o de los organismos autónomos.)

d) «Si la comarca o la región aparecen, su conveniencia se puede basar pura y exclusivamente en razones militares, docentes, urbanísticas y socioeconómicas, y sólo a estos fines, y nada más que a los efectos de la división territorial de la Administración del Estado.» (Antes se ha negado que regiones o comarcas pudieran ser entidades personificadas; ahora, implícitamente, se rechaza también la conveniencia de que fueran divisiones territoriales de carácter general y se reducen, «caso de surgir de nuevo», a lo que he llamado, porque se llaman así, divisiones territoriales especiales o divisiones especiales del territorio; pero ya se dijo también que para esto no hacía la menor falta la ley Orgánica del Estado).

e) Por último, «en todo caso, los órganos de gobierno de los territorios que agruparan diversos ayuntamientos o diputaciones (hay que suponer que se quiso decir municipios y provincias) seguirían teniendo la naturaleza de entes de la Administración local, y sus componentes serían designados por los respectivos ayuntamientos o diputaciones en la forma que la ley determine». (Por supuesto eso es posible—todo o casi todo es posible, basta que lo diga una ley—,

pero no es congruente con el carácter de simples divisiones territoriales, y más si habían o han de ser de carácter especial; no se comprende, en efecto, que si se trata de puras divisiones territoriales de la Administración del Estado por razones militares, docentes, urbanísticas o socioeconómicas, «y sólo a estos fines» hayan de intervenir en la designación de sus órganos de gobierno diputaciones o ayuntamientos: ¿es que iban a nombrar éstos al capitán general o, por ejemplo, al jefe de una región que se creara por el Estado a efectos de transportes, agrícolas, etc.? Tampoco en modo alguno, me parece, puede calificarse a dichos órganos como de la Administración local, a no ser, claro es, que por local se quiera significar periférico del Estado; y en el mejor de los casos—o en el peor—habría que decir que *tendrían* el carácter de Administración local, pero no que lo «segurían teniendo», ya que, por hipótesis, estaríamos ante órganos de creación *ex novo*; contradictorio es también que después de haberse negado que los territorios en cuestión pudieran ser «*entidades* distintas de los municipios», se afirme que «segurían teniendo la naturaleza de *entes* de la Administración local», pues entidades o entes quiere siempre decir en nuestro Derecho personas jurídicas, no simples territorios ni órganos de la Administración del Estado.)

De todos modos, repito que no conozco el texto oficial del interesante dictamen a que acabo de referirme, y quizá la versión que yo he leído contenga erratas (o, de otra forma, merecen, en mi opinión, el nombre de errores).

En resumen: ¿qué trascendencia y perspectiva cabe augurar al artículo 45, párrafo II, de la ley Orgánica del Estado? Pudiera ser de otro modo, pero creo que escasísimas, o incluso nulas, aunque pocas veces como en esta ocasión deseo y celebrarí­a que mi pronóstico no tuviera «ni un acierto».

