

LA COMARCA EN CASTILLA Y LEÓN: PROBLEMATICA JURIDICO-INSTITUCIONAL (*)

por

Angel Sánchez Blanco

SUMARIO: I. INTRODUCCION.—II. RAZONES QUE AVALAN LA NECESARIA EXISTENCIA DE LA ENTIDAD COMARCAL: 1. EL DESEQUILIBRADO DESNIVEL ORGANIZATIVO ENTRE EL ESCALÓN MUNICIPAL Y EL ESCALÓN PROVINCIAL. 2. EL RESPETO A LAS UNIDADES MUNICIPALES Y SU CONEXIÓN CON LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE DESCENTRALIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN. 3. LA NECESIDAD DE ESTRUCTURAS ORGANIZATIVAS PARA QUE LOS PODERES PUBLICOS PUEDAN ASUMIR CON EFECTIVIDAD EL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS ECONÓMICO-SOCIALES QUE LA CONSTITUCIÓN LES IMPONE. 4. LA RAÍZ HISTÓRICA DE LA COMARCA Y LA NECESIDAD DE RECONducIR LA ANÁRQUICA GENERALIZACIÓN DE MODELOS COMARCALES.—III. CONDICIONANTES NORMATIVOS PARA LA CREACION DE LA COMARCA EN CASTILLA Y LEÓN: 1. ENCUADRE CONSTITUCIONAL. 2. REGULACIÓN DE LA COMARCA EN EL ESTATUTO DE AUTONOMIA DE CASTILLA Y LEÓN.—IV. INCIDENCIA DEL PROYECTO DE LEY DE REGULACION DE LAS BASES DE REGIMEN LOCAL SOBRE LA CREACION DE COMARCAS EN CASTILLA Y LEÓN.—V. SINTESIS DEL CONCEPTO DE COMARCA.—VI. SINTESIS DEL PROCEDIMIENTO DE CREACION.—VII. PUNTOS PROBLEMATICOS QUE SUSCITA EL PROYECTO DE BASES DE REGIMEN LOCAL EN REFERENCIA A LA ENTIDAD COMARCAL.

(*) Ponencia presentada a las Jornadas sobre Administración Local de Castilla y León, celebradas en León en septiembre de 1984.

I. INTRODUCCION

El análisis de la problemática implicada en la posible comarcalización de la Región castellano-leonesa, exige una primera puntualización: ser conscientes de la complejidad y dificultad del problema, constatar la implicación de factores, no sólo jurídico-políticos, sino sociológicos, económicos e incluso psicológicos, sin olvidar componentes geográficos y de infraestructura territorial. Según esto, el posible diseño comarcal tiene que ser consciente de la complejidad de sus variables para particularizar las precisas técnicas que lo hagan posible y para ponderar las distintas opciones en que pueden materializarse las alternativas políticas que asuman el desarrollo de la estructura comarcal.

Una elocuente muestra de la complejidad del problema puede encontrarse en que el desarrollo del modelo comarcal no ha encontrado soluciones satisfactorias en ninguna Comunidad Autónoma, a pesar de la incorporación de la figura de la Comarca por la práctica totalidad de los Estatutos de Autonomía y a pesar de la particular identificación de algunas Comunidades Autónomas con la institución comarcal.

Las peculiaridades que inciden en la Comunidad Autónoma de Castilla y León añaden dificultades suplementarias: el problema territorial subyacente en opciones segregacionistas de las Provincias de León, Segovia y Burgos; la complejidad socioeconómica de Castilla y León, la carencia de estudios previos que valoren las variables que inciden en esta problemática; las deficiencias que, en este concreto aspecto tiene el propio Estatuto de Autonomía, y las tensiones institucionales que provoca el hecho autonómico..., constituyen serios puntos de atención para apreciar —incluso visualizar— el complejo entramado de la posible alternativa comarcalizadora en Castilla y León.

II. RAZONES QUE AVALAN LA NECESARIA EXISTENCIA DE LA ENTIDAD COMARCAL

Sin eludir la complejidad de los factores descritos —no exhaustivos en su consideración—, quisiera llevar al ánimo de todos los presentes en este acto mi criterio de que, a pesar de los complejos factores que preconditionan la particularización de precisos diseños comarcales, la Comarca es una institución necesaria, con una específica funcionalidad dentro del conjunto de las instituciones adminis-

trativas y con una *ratio* justificativa de su existencia, que avala la existencia de la Comarca como cualificada referencia organizativa en la trama de Administraciones públicas.

Las razones que avalan la opción expuesta encuentran oportuna justificación en los argumentos que paso a exponer:

1. EL DESEQUILIBRADO DESNIVEL ORGANIZATIVO ENTRE EL ESCALÓN MUNICIPAL Y EL ESCALÓN PROVINCIAL

Desde un punto de vista organizativo, no puede por menos de tener que ser considerado, como desproporcionado y carente de equilibrio, el desnivel existente entre el escalón administrativo municipal, sin duda demasiado pequeño —en particular para los Municipios rurales— y el escalón administrativo provincial que, por el contrario, es demasiado distante y heterogéneo en los intereses y estructuras que integra. El salto entre el nivel organizativo municipal y el nivel organizativo provincial es desproporcionado y contribuye a diluir y minusvalorar la posición organizativa y operativa de los Municipios, con efectos especialmente gravosos para los pequeños y medianos Municipios, sin desconsiderar los efectos coyunturalmente adversos que este desequilibrio organizativo puede tener para los grandes Municipios. La minusvalía que esta estructura organizativa provoca en municipalidades pequeñas y medianas, exige resaltar su contraposición —con simple referencia en aspectos orgánicos institucionales— con el principio constitucional de autonomía municipal, sin perjuicio de las consecuencias individuales o de grupo, que este desequilibrado esquema organizativo genera en el concreto e importante aspecto del efectivo contenido de derechos y libertades, y en la neutralización operativa de los principios rectores que la Constitución impone en el ámbito de la política social y económica.

No dudo que en la mente de muchas de las personas que están oyendo esta intervención, estará la reflexión de si es admisible que la Comunidad Autónoma de Castilla y León tenga que respetar una estructura municipal de 2.300 Municipios, de los que el 97 por ciento son menos de 500 habitantes. Mi contestación a esas dudas es que no sólo es tolerable, sino aconsejable e incluso exigible, con referencia en el respeto a los principios contenidos en la Constitución, en su condición de norma de normas para el ordenamiento jurídico español, sin olvidar, en paralelo, los aspectos complementarios que a continuación expodré.

Es tolerable, si se considera que las distancias medias entre los distintos Municipios permiten particularizar unidades de convivencia ciudadana perfectamente definidas en sus peculiaridades y perfectamente diferenciadas entre sí, pudiéndose detectar con claridad el voluntarismo de su supervivencia autónoma, con sólo considerar que las experiencias autoritarias de integración, impuestas en precedentes etapas políticas, han generado la inmediata demanda del reconocimiento de la autonomía municipal, con base fundamental en la disconformidad con la jerarquía organizativa a que conducen las agregaciones o fusiones forzosas de Municipios, con la ineludible particularización de una capitalidad y un área periférica infravalorada en relación al núcleo central. Nadie mejor que las personas que constituyen este auditorio para valorar esta problemática y para prescindir de ejemplificaciones.

Estimo que es aconsejable mantener la mayor parte de estos Municipios, por las razones que voy a tratar de exponer. En principio, el número parece abrumador, y si se acude a la cita de ejemplos comparados y al juicio de autoridad del Derecho centroeuropeo, con la drástica reducción de unidades municipales, la cifra de referencia puede llegar a ser definida como absurda. No obstante, los 2.300 Municipios de las nueve Provincias de la Comunidad Autónoma de Castilla y León exigen recordar que la referencia cuantitativa tiene el punto de referencia cualitativo, no sólo de las referidas nueve Provincias, lo que por sí ya constituye un factor relativizador, sino la elevada extensión superficial media de cada una de las Provincias y la importante área superficial implicada en la Comunidad Autónoma de Castilla y León, con sus 94.146 kilómetros cuadrados, que la erigen en la primera Región española en superficie territorial, y en una de las grandes áreas regionales de Europa, y —sin que pueda ser considerado como anecdótico— con muy superior entidad territorial a los pequeños y medianos Estados europeos. Estos datos sitúan ya, en alguna medida, los términos de referencia de esa importante cifra absoluta. Por añadidura, tampoco debiera pasar desapercibido que la estructura de la propiedad de la tierra y, en buena medida, la estructura productiva agropecuaria, ha demandado y aún demanda ese modelo territorial de unidades de población, y el problema se reconduce a elegir, con ese punto de partida, cual debe ser el modelo productivo y poblacional para Castilla y León, y la consecuente exclusión de débiles argumentos numéricos. Con la consideración de algo tan elemental como el objetivo hacia el que la

Comunidad Autónoma desea ir, podrían ser eliminados tópicos apriorismos y, con probabilidad, llegar a la conclusión de que la conservación de la malla poblacional constituye una exigencia, si se desea evitar la degradación del territorio, que conlleva la existencia de grandes espacios vacíos, en detrimento de la conservación del patrimonio cultural y en perjuicio de la conservación y adecuada explotación de los recursos naturales, sin poder olvidar, dentro de esta perspectiva, que la aún inexplorada alternativa agroindustrial puede y debe constituir un factor de potenciación de las unidades municipales rurales, con el objetivo de neutralizar los desequilibrios de la polarización poblacional en los núcleos capitales de Provincia, paliar los costos de creación de servicios que esto provoca y evitar la infrautilización de los servicios preexistentes en los núcleos rurales.

La exigencia de conservación de las unidades municipales es demandada por el imperativo económico de que los recursos agropecuarios constituyen el único punto de referencia con potencialidad económica para la Región y el modelo óptimo de explotación agropecuario está orientado con base en pequeñas y medianas unidades empresariales, que son las únicas capaces de incorporar el importante valor añadido del factor calidad, en condición de punto de referencia que permite la mejor posición competencial en un mercado que, como el agropecuario, está condicionado, de modo negativo, por el componente superproducción, los paralelos excedentes y no conviene ignorar que el factor diferencial de lo cualitativo constituye, en los mercados con mayor nivel económico, el factor clave que puede atraer demandas con óptimas ventajas compensatorias. Como aval de la alternativa pequeña-mediana empresa agropecuaria, apporto el dato de que la estructura de la propiedad de la tierra y los elevados valores en el mercado de ésta, en contraste con su bajo rendimiento económico, no propicia la entrada del sector financiero en la explotación agropecuaria, aunque sí es cada vez más importante su presencia en el sector de la agrotransformación alimentaria, con importantes valores añadidos que los propios sectores profesionales agroganaderos debieran incorporar, asumiendo ellos mismos la agrotransformación y operando con el factor cualitativo que no puede constituir el valor sustantivo del gran complejo alimentario.

Sin perjuicio de estas últimas consideraciones —polarizadas en lo económico— y recentrándonos en aspectos jurídicos, estimo obligado destacar la perfecta simbiosis de las precedentes observaciones económicas con los valores implicados en los principios de

ordenación del territorio, calidad de vida, solidaridad inter e intra regional..., que el texto constitucional de 1978 contiene.

Llegados a este nivel, es preciso llamar la atención sobre la necesidad técnico-instrumental de que, para salvar el desnivel entre el escalón municipal y el escalón provincial, se construyan los «descansillos» estabilizadores de las Comarcas, para subvenir a satisfacer la inexcusable necesidad de vertebrar los intereses y satisfacer las necesidades de las distintas unidades autónomas municipales integradas en un área territorial homogénea.

2. EL RESPETO A LAS UNIDADES MUNICIPALES Y SU CONEXIÓN CON LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE DESCENTRALIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN

Los principios democráticos, descentralizadores y participativos que constituyen el núcleo de la Constitución, demandan el respeto a la dinámica propia de cada unidad de convivencia y requieren diseñar las estructuras organizativas integradoras. Con este lapidario párrafo, que intentaré desarrollar con un poco más de detenimiento —si bien con respeto al límite de tiempo que condiciona mi intervención— pretendo expresar la idea, no sólo de la plena compatibilidad de la alternativa orientada a conservar las unidades municipales castellano-leonesas, sino la exigencia de su conservación, conforme a los principios básicos de nuestro texto constitucional, que demanda la autónoma existencia de las pequeñas unidades municipales, de modo que el respeto a cada unidad de convivencia municipal con la oportuna suplencia de los problemas que su autónomo existir pueda generar, mediante técnicas asociativas, obliga a recordar, de nuevo, la fórmula integradora comarcal.

La virtualidad del principio participativo, en condición de principio que late en todo el texto constitucional, al desarrollar, con meritoria puntualidad, el amplio y atractivo diseño que de él hace el artículo 9-2 de la Constitución, pasa, en el específico tema municipal, por el inexcusable respeto de esas unidades municipales autónomas, para que puedan ser efectivos puntos de concreción de opciones socio-políticas, que hagan posible globalizar los problemas de sus unidades de convivencia ciudadana, de modo que los problemas que no puedan resolver por sí, sean presentados y contrastados, en sus posibles soluciones, por unidades administrativas de superior ámbito territorial. En la técnica descrita radica la idea de participa-

ción y la idea de solidaria interdependencia que constituye el componente esencial de los principios constitucionales democráticos y descentralizadores.

3. LA NECESIDAD DE ESTRUCTURAS ORGANIZATIVAS PARA QUE LOS PODERES PÚBLICOS PUEDAN ASUMIR, CON EFECTIVIDAD, EL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS ECONÓMICO-SOCIALES QUE LA CONSTITUCIÓN LES IMPONE

Los específicos y puntuales compromisos de los poderes públicos, en el ámbito económico y social, exigen estructuras que hagan posible su realización efectiva. En esta línea, los Principios Rectores de la Política Económica y Social, contenido en el Título Primero, Capítulo Tercero y, en particular, los artículos 40, 45 y 46, complementados por los principios de Economía y Hacienda contenidos, a su vez, en el Título Séptimo de la Constitución y, en particular, los artículos 130, 131 y 132 imponen actuaciones positivas de los poderes públicos, que deben encontrar las encarnaduras de su materialización efectiva. En este ámbito tienen particular significado las técnicas de programación económica previstas en el referido artículo 131, incardinables dentro de la idea de planificación democrática, por cuanto integran en su procedimiento de elaboración a organizaciones sociales (sindicatos, organizaciones profesionales, empresariales y económicas) e instituciones territoriales (Comunidades Autónomas) con referencia en los valores síntesis de:

«atender las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución».

Este modelo de programación económica, aún inédito, pero requerido ya de modo inexcusable por la generalización del modelo autonómico y la práctica conclusión de la regionalización del Estado, demanda, para ser llevado a feliz término en su operatividad, que las Comunidades Autónomas, en el momento de concretar sus pretensiones económico-sociales, vertebrén el adecuado aparato organizativo que haga posible que las «previsiones que le sean suministradas» al Gobierno por cada Comunidad Autónoma no sean producto de la «ocurrencia» de gabinetes, más o menos solventes o acreditados, para asumir el compromiso de formalizar propuestas o expresar criterios, sino el producto real de la tabulación y pondera-

ción de concretas necesidades y demandas de las comunidades socio-económicas que se integran en la correspondiente Comunidad Autónoma, y para que los gabinetes no incurran en el despotismo —ilustrado o instrumentalizador— de sustituir la expresión de la voluntad de la sociedad por la «ocurrencia», burocrática o de raíz empresarial o financiera, es imprescindible que las unidades municipales —en su condición de instituciones íntimamente conexas a las bases de la sociedad— se articulen en unidades territoriales en las que ponderen sus problemas y alternativas, particularicen sus precisas opciones organizativas y sus concretas alternativas socio-económicas, de tal modo que, con la intermediación de la Provincia y con la adecuada reorganización de la estructura de las Diputaciones Provinciales, la Comunidad Autónoma pueda asumir el efectivo compromiso de que las «previsiones que le sean suministradas» al Gobierno para elaborar los proyectos de planificación, respondan a realidades tangibles y no a hipótesis teóricas —interesadas o desinteresadas— o se reconduzcan a un simple y estéril trámite burocrático.

En función de lo expuesto y para que la Comunidad Autónoma pueda aproximarse al acierto en la programación, el inicial diseño de estructuras organizativas vuelve a remitir, en consecuencia, a la entidad comarcal. Esta remisión, con referencia en el complejo tema de la programación económica, viene requerida ya en la normativa vigente, materializada en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, en cuyo artículo 16 se establecen criterios para la financiación de proyectos por el Fondo de Compensación Interterritorial, que imponen operar con técnicas de programación. En este sentido es ilustrador el párrafo cuarto del precepto citado, que establece la obligación de rendir cuentas anuales a las Cortes, con constancia del nivel de realización de los proyectos, y el párrafo quinto, que dispone que los excedentes anuales sean afectos a ejercicios posteriores. Con referencia en el precepto citado y para apreciar, con referencia en los aspectos económico-financieros, el valor institucional de la Comarca, es significativo el dato de que su párrafo segundo considera, de modo explícito, la Comarca entre el ámbito local y provincial.

Voy a expresar una última idea para reformar la argumentación expuesta. Tiene como punto de atención la peculiar posición de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, gravada en su proyección

político-administrativa por problemas de desagregación territorial y por la consecuente falta de coherencia organizativa que condiciona su prestigio, en el propio medio social, y su proyección exterior, en las relaciones institucionales con otras Comunidades Autónomas y con las instituciones centrales del Estado. La idea la concreto en otra máxima de inevitable contenido lapidario por imperativo del tiempo: la Comunidad Autónoma de Castilla y León sólo podrá encontrar su equilibrio y funcionalidad interna y su prestigio externo, si es capaz de articular una estructura organizativa coherente y equilibrada. Para ello es preciso arrancar de las bases municipales y tejer estructuras asociativas integradoras de esas unidades base de carácter municipal para, de ese modo, articular el entramado socio-económico e institucional que constituye el sustrato provincial, con posterior ensamblaje de las estructuras provinciales en la organización de la Comunidad Autónoma. Sólo desde estos presupuestos las instituciones autonómicas podrán contar con la legitimación necesaria para integrar armónicamente a las Provincias en latente desagregación y, sólo con respecto a estas premisas, la Comunidad Autónoma castellano-leonesa podrá tener la coherencia organizativa interna que es previa para conseguir que las relaciones con otras Comunidades Autónomas y con las instituciones centrales del Estado estén avaladas por la autoridad que deriva de su legitimación, en un modelo operativo y funcional que medie con coherencia en los contrastes de intereses que el proceso institucional de un Estado regionalizado exige; perspectiva ineludible para la Comunidad Autónoma castellano-leonesa, que tiene que operar en condiciones de manifiesta desigualdad con otras Comunidades Autónomas y defender opciones de reequilibrio económico-social que, por conectar con aspectos infraestructurales, tienen el peligro de ser relegadas, en el conjunto de opciones operativas del Estado, por la utilidad inmediata de lo coyuntural.

4. LA RAÍZ HISTÓRICA DE LA COMARCA Y LA NECESIDAD DE RECONducIR LA ANÁRQUICA GENERALIZACIÓN DE MODELOS COMARCALES

La Comarca constituye, en Castilla y León, un punto de referencia organizativo, con notables raíces históricas y con estructuras organizativas comarcalizadas que demandan la aplicación del prin-

cipio constitucional de coordinación (1). En desarrollo de la idea expresada, es suficiente considerar el reconocimiento socio-económico de áreas territoriales perfectamente definidas en todas las Provincias castellano-leonesas, con la perfecta definición de la cabecera comarcal y la concreción de los Municipios que se consideran autointegrados en la unidad comarcal. A la definición de estas áreas comarcales han contribuido las propias instituciones públicas y, en este sentido, es suficiente pensar en la figura del Partido Judicial, como elemento que ha contribuido a delimitar las unidades comarcales o la incidencia del Ministerio de Agricultura y de sus organismos autónomos en la consolidación y decantación de las referencias territoriales para la Comarca. El diseño de nuevas acciones administrativas sectoriales, como los importantes temas de territorialización de los servicios sanitarios o de los centros educativos, vuelve a exigir la utilización de técnicas de comarcalización. La fenomenología que incide sobre esta temática obliga a precisar que la «alternativa comarcal» implica, por igual, al sector público y al sector privado y, con referencia en este último, pueden aportarse datos de que la red financiera o las redes de distribución o de proyección, tanto en el ámbito productivo como el comercial o el de servicios, parten de la inexcusable referencia de estructuras territoriales infraprovinciales, que operan con un conjunto de unidades municipales integradas desde los valores de complementariedad o desde criterios de homogeneidad.

Con esta perspectiva, destaca el contrasentido de que, a pesar de que todos los organismos públicos, y los privados con cierta entidad en su proyección socio-económica, operan con criterios comarcales, la Comarca constituye un punto de referencia organizativo del territorio marcado por las reticencias, reacción inexplicable que pone sobre la pista de resistencias institucionales que, en su disfuncionalidad, tratan de anular lo operativo y, en esta línea, no es extraño que en las Diputaciones Provinciales —con la radical inope-

(1) La raíz histórica de la Comarca en Castilla y León encuentra oportuna manifestación en la idea de «Comarca natural», que cuenta con precisas delimitaciones en todas las Provincias de la Comunidad Autónoma, y con particular incidencia en las Provincias de León, Zamora, Avila, Burgos y Palencia. En concomitancia con el ascendente histórico y actual de estas Comarcas se deja sentir la influencia administrativa o económica de las áreas territoriales, con cabecera en localidades con Partido Judicial, o en núcleos municipales beneficiados con unidades administrativas o centros de actividad económica que polarizan a los Municipios de su entorno y ofrecen la versión actualizada de realidades comarcales en Castilla y León.

rancia que han padecido y hecho padecer— se sitúe el origen del bloqueo institucional que ha anulado la deseable comarcalización de tal modo que, en la síntesis entre un mal enfocado voluntarismo político y un desafortunado voluntarismo burocrático, radica la causa de que se haya ignorado que la deseable revitalización de las Diputaciones Provinciales, como componente institucional complementario de la Región, pasa —al menos con la perspectiva castellano-leonesa— por la inyección de dinamismo y de la necesaria proyección operativa que la institución comarcal les tiene que proporcionar en el momento en que la autonomía de los Municipios se haga efectiva a través de la composición de necesidades e intereses llevada a cabo por las unidades comarcales.

En contraste con estas opciones, no puedo dejar de expresar que en la resistencia a la Comarca está la renuncia a la racionalización administrativa y, en último término, a la racionalización social, política y económica. La resistencia a salir de unas estructuras administrativas que, con benevolencia, sólo pueden ser calificadas como «destartaladas», tiene su cualificado punto de atención en el bloqueo político, administrativo y económico de la institución comarcal, y los resistentes y renuentes a la comarcalización exigen ser identificados con los beneficiarios de unas estructuras administrativas seriamente deterioradas y de unas estructuras económicas distorsionadoras, especulativas y generadoras de desequilibrios sociales y políticos, lo que nos ayuda a particularizar la esencia del problema: el intencional bloqueo de la regeneración de las estructuras administrativas y políticas, que permite concretar los beneficiarios en las burocracias centralizadas de la Administración y de los propios partidos que, con envidiable eficacia, contribuyen a consolidar los desequilibrios propiciados por el sector financiero. La certera síntesis de Giorgio BERTI me puede excusar de seguir con descripciones personales y permite hacer el oportuno emplazamiento a quienes quieran entender el problema:

«Hasta que no se asuma con conciencia que la Administración pública es esencialmente local, no se asumirá la exigencia de que la organización política debe ser considerada dependiente de esta dimensión local de la Administración, lo que implica la imposibilidad de mantener el criterio inverso de que la autonomía continúa siendo condicionada por la dinámica de las fuerzas políticas» (2).

(2) BERTI, G.: «Ordinamento amministrativo e ristrutturazione comunale». *Le Regioni*, 4 (1979). p. 627.

En esta reflexión radica un emplazamiento y el asumir o no la alternativa de racionalizar la política y la Administración al servicio de la sociedad o, por el contrario, seguir instrumentalizando la comunidad social y ahondando el foso entre Sociedad y Estado. Con premeditado olvido, siguiendo al mismo BERTI, de que:

«... la Administración local es la primera verificación de la confrontación entre las estructuras públicas como Administración y los principios y la realidad del ordenamiento democrático» (3).

La, en apariencia, intranscendente institución comarcal está en el ojo del ciclón y hora es que las coartadas de la «pequeña política» de las fusiones, agregaciones, uniones... de municipios, ceda su lugar a orientaciones con futuro que dejen de administrar la miseria, para invertir la tendencia y extraer la potencialidad oculta de una sociedad que supervive a pesar del Estado, y que, con el apoyo funcional de las instituciones, podría sentirse identificada con el Estado y, al tiempo, racionalizar las instituciones públicas, con la simultánea potenciación de la propia sociedad en simbiosis con lo público y cuyo resultado último incluso podría llegar a materializarse en la identificación de lo público con lo comunitario.

III. CONDICIONANTES NORMATIVOS PARA LA CREACION DE LA COMARCA EN CASTILLA Y LEON

1. ENCUADRE CONSTITUCIONAL

El artículo 141-3 de la Constitución, dentro del ámbito específico de la Administración local, establece la posibilidad de que se puedan crear agrupaciones de Municipios diferentes de la Provincia. El párrafo tercero del artículo 152, en el ámbito específico de las Comunidades Autónomas, posibilita que los Estatutos de Autonomía puedan establecer circunscripciones territoriales propias, que gozarán de plena personalidad jurídica, y que tienen como punto de referencia para su creación la agrupación de Municipios limítrofes. La conjunción de ambos preceptos permite apreciar el carácter ambivalente de la agrupación de Municipios-Comarca, con el doble punto de referencia constituido por la dinámica asociativa

(3) BERTI, G.: «Le appannate ideologie dei progetti di riforma dell'Amministrazione locale», *Le Regioni*, 3/4 (1978), p. 548.

municipal, endógena o inducida (art. 141-3), y por la incidencia de las Comunidades Autónomas que, con base territorial municipal en Municipios limítrofes, pueden establecer circunscripciones territoriales propias. Ambas figuras organizativas implican dos fenómenos distintos y que, a pesar de ambigüedades y ambivalencias, deben encontrar la necesaria confluencia que, de modo simultáneo, evite el error de creer que la autonomía municipal consiste en una estéril operatividad desagregada del resto de las instituciones, como el también posible erróneo planteamiento, en el que pueden incurrir las Comunidades Autónomas, de instrumentalizar los entes municipales, alternativa desenfocada a la que parece inducir la idea de circunscripciones territoriales propias mediante la agrupación de Municipios limítrofes (art. 152-3) y la habilitación, en calidad de competencia de las Comunidades Autónomas, de las «alteraciones de términos municipales comprendidos en su territorio», realizada por el artículo 148-1.2.

En contraste con el inmatizado contenido terminológico de los dos últimos preceptos constitucionales considerados, el único punto de referencia imperativo que puede condicionar los contenidos autonómicos municipales, radica en el contenido soberano que emana de las leyes estatales previstas en el artículo 149-1.18, y que, en virtud de la competencia estatal que reconoce para dictar las bases de las Administraciones públicas, está en condiciones de particularizar los criterios que modulen la autonomía de los entes locales. Al tiempo, permite particularizar los supuestos de mediación de las Comunidades Autónomas sobre Municipios y Provincias, confiriendo preciso contenido a la incidencia sobre los Municipios de las circunscripciones territoriales de las Comunidades Autónomas, y regulando los supuestos básicos determinantes de la alteración de términos municipales. No obstante, y sin menoscabo del mecanismo de salvaguardia que implica la competencia estatal para dictar las bases de las Administraciones públicas, la idea de Comunidad expresa bien a las claras el planteamiento inequívocamente confluyente que debe orientar la proyección orgánica y funcional de los Municipios y Provincias, integrados en la Comunidad Autónoma con la condición de entes autónomos, de modo que el nivel —no autonómico— de las «agrupaciones de Municipios diferentes de la Provincia» y las «circunscripciones territoriales propias» de la Comunidad Autónoma, se armonice en la idea de Comarca que, en su condición de referencia organizativa, registra la práctica de

conectar, de modo simultáneo, con el sustrato histórico que identifica la Comarca con técnicas espontáneas de asociación municipal para subvenir a la satisfacción de necesidades mutuas y, al tiempo, con los más próximos antecedentes de unidades comarcales definidas por órganos administrativos centrales que, en el momento de organizar su actividad territorial, han diseñado unidades comarcales proyectadas sobre áreas territoriales de Municipios limítrofes. En la modulada convergencia del asociacionismo municipal y de la organización de la estructura territorial de la Comunidad Autónoma, está la matriz de lo que tiene que ser el diseño de la Comarca en Castilla y León que, según señalamos, tiene que operar de modo complementario con el propósito de ser factor integrador de sus hoy desagregadas unidades provinciales, de modo que estructure el entramado organizativo de la Comunidad Autónoma de la base a la cúspide.

2. REGULACIÓN DE LA COMARCA EN EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CASTILLA Y LEÓN

A) *La Comarca en las tramitaciones parlamentarias del Estatuto de Autonomía*

La Comarca y, en buena medida, el mismo Municipio, fueron dos de las instituciones ignoradas en el primer proyecto de Estatuto y en la primera tramitación parlamentaria que el Estatuto tuvo antes de la disolución de Cortes en julio de 1983 (4).

En la segunda tramitación parlamentaria, si bien parte del proyecto aprobado en primer trámite parlamentario, las enmiendas del Grupo Parlamentario Socialista, al tiempo que incrementan el relieve institucional del Municipio, incorporan la Comarca en calidad de institución que estructura la «Organización Territorial» de la Comunidad Autónoma, conforme a la terminología que intitula el Capítulo IV del Título Primero del Estatuto (5).

(4) Me remito a los Proyectos de Estatuto publicados en los «Boletines Oficiales de las Cortes Generales» de 26 de septiembre de 1981, Serie H, núm. 66; 1 y 3 de diciembre de 1982, Serie H, núm. 3.1. En ambos Proyectos se eluden los Municipios como elemento definidor del ámbito espacial de la Comunidad: «... el territorio... comprende el de las actuales Provincias de...» (artículo 2.º de ambos textos). En este sentido se diferencian del módulo establecido por la mayor parte de los Estatutos de Autonomía, que particularizan el territorio con referencia en los Municipios y Provincias que forman la Comunidad Autónoma.

(5) Enmiendas del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso, número 94, en referencia al artículo 2.º, con propuesta de incorporación del Municipio a la definición del territorio, y número 112, en referencia al artículo 17-3, relativa al específico tema comarcal.

Las enmiendas del referido Grupo Parlamentario corrigen, en este punto, el esquematismo del proyecto de Estatuto al que no son ajenos sus forzados —que no esforzados— autores, quienes, por razones centralizadoras más que por convicciones autonómicas, se vieron impelidos a elaborar un Estatuto de Autonomía para Castilla y León, sin poseer la menor identificación con la teleología de lo autonómico. En otro lugar han sido valorados estos aspectos y, sin ánimo de incidir en lo ya expuesto (6), es suficiente para justificar la valoración realizada, aportar el dato de que el Estatuto de Autonomía de Castilla y León ha sido el último Estatuto tramitado, y su esquematismo, la inicial ignorancia de instituciones inexcusables, la carencia de aportaciones que permitieran apreciar la funcionalidad de la autonomía para la conflictiva gestación de la Comunidad..., contrasta con las aportaciones de los Estatutos de las Comunidades Autónomas que le precedieron, en línea con la consideración del Estatuto de Autonomía como primer punto de referencia para aglutinar los componentes de la Comunidad Autónoma en gestación y legitimar a ésta. En contraste con esta tendencia, el proyecto de Estatuto Castellano-Leonés pretendió omitir, incluso, el componente organizativo territorial, incumpliendo el mandato contenido en el artículo 147 de la Constitución, al delimitar el contenido de los Estatutos, desconectándose de la problemática que estuvo presente en la elaboración por las Cortes Constituyentes de los artículos 141-3 y 153-3 del propio texto constitucional (7), e incluso, ignorando el hecho social, fácilmente perfectible en el medio socio-económico de la Comunidad, de la pervivencia del hecho comarcal, en calidad de realidad social operativa, aun a contra corriente del centralismo burocrático que orientaron precedentes esquemas políticos.

Por fortuna, las enmiendas del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso introducen la Comarca en calidad de «Corpo-

«BOCD». Serie H. número 3.1.1. 15 de enero de 1983. Con contenido puramente sistemático. la enmienda número 14 del Grupo Parlamentario Socialista del Senado, que propuso el cambio de «rotulo» del capítulo IV. del Título I. encuadrándolo bajo la denominación de «Organización Territorial». «BOCS». 8 de febrero de 1983, Serie II, núm. 4.2.

(6) *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Castilla y León*, dirigidos por el profesor E. RIVERO YSERN, con la colaboración de los profesores A. SÁNCHEZ BLANCO, J. L. CASCAJO CASTRO, J. L. MUÑOZ DEL CASTILLO y M. VEGA HERRERO, en publicación por el Instituto de Estudios de Administración Local.

(7) Al respecto, el análisis del profesor R. ENTRENA CUESTA, a los artículos 141 y 152 de la Constitución, en *Comentarios a la Constitución*, dirigidos por el profesor F. GARRIDO FALLA, Madrid, 1980, en particular, pp. 1525-1526 y 1648-1649.

ración local», y en el Senado son también las enmiendas del mismo Grupo Parlamentario las que perfeccionan los aspectos de sistemática y procedimentales vinculados a la institución comarcal.

No obstante, si el reconocimiento de la Comarca eliminó, al menos, la fuerte contraposición que el Estatuto de Autonomía de Castilla y León ofrecía en relación a la atención que a esta figura o a instituciones semejantes prestan el resto de los Estatutos, no fue capaz de salvar los estrechos límites con que el proyecto de Estatuto concebía la Comarca, configurada, en último extremo, con un carácter más próximo a las técnicas de la mancomunidad de servicios que como Corporación local y, por supuesto, muy por debajo de los mínimos contenidos que el propio Tribunal Constitucional fijó para la Comarca en la ya entonces conocida y lejana sentencia de 28 de julio de 1981. Esta situación, bajo mínimos, puede encontrar justificación en la compleja problemática de la Autonomía castellano-leonesa, pero no exonera de apreciar que, en el segundo trámite parlamentario, en coexistencia con el anunciado propósito de mejora del Estatuto, y en inexplicable implicación con una impresionante y eficaz mayoría parlamentaria, el Estatuto sufrió la interferencia de falta de voluntarismo político o quizá carencia de ideas, falta de información o inexistencia de infraestructura política para elaborar un texto que soslayara los lastres colocados en la primera redacción, con la necesaria rapidez para no frenar, en su condición de último Estatuto tramitado, las ya anunciadas elecciones locales y regionales de la primavera de 1983. Sin embargo, y en contraste con estos criterios de fallido «debe ser», las razones de Estado que estuvieron en la configuración de la preautonomía castellano-leonesa vuelven a estar presentes en la importante fase de elaboración del Estatuto, sin que en el ámbito socio-económico y político de la Comunidad se detectaran reflejos correctores de la mediatización.

B) *La limitada concepción operativa de la Comarca en el Estatuto Castellano-Leonés*

a) *Requisitos que han de concurrir para la constitución de Comarcas*

El artículo 19-3 del Estatuto de Autonomía supedita la constitución de Comarcas a la concurrencia de los siguientes requisitos:

Requisitos subjetivos:

- Agrupación de Municipios.
- Concurrencia de la condición de ser Municipios limítrofes.
- Características geográficas, económicas, sociales e históricas.

Requisitos procedimentales:

- Informe previo de los Municipios afectados.
- Ley de las Cortes de Castilla y León, específica para cada supuesto.

Requisitos finalistas:

- Gestión en común de los servicios de los Municipios implicados.
- Colaboración en el ejercicio de sus competencias.

Los requisitos que el precepto exige contribuyen a delimitar, con la concurrencia de los aspectos problemáticos que señalaremos, el contenido conceptual de la Comarca en el Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

*b) Contenido conceptual de la Comarca**Carácter de Entidad local de la Comarca:*

Esta connotación deriva de agrupar Municipios, lo que por sí implica que la Entidad resultante no puede ser más que una Entidad local, si se considera el carácter institucional con el que se diseña la Comarca y que la diferencia de las relaciones meramente asociativo-municipales. Refuerza el carácter de Entidad local la implícita referencia del artículo 20-3 del propio Estatuto, cuando establece la posibilidad de que la Comunidad Autónoma pueda transferir o delegar competencias «en las Diputaciones Provinciales y en las restantes Corporaciones locales», término plural que, junto a la unidad municipal, sólo puede remitir a la unidad comarcal, como segundo y plural punto de referencia.

Concurrencia de la condición de Municipios limítrofes:

La exigencia de conexión especial es consecuencia de su carácter de Corporación local de carácter territorial y conecta con la pluralidad de fines institucionales, circunstancia, esta última, que es la que legitima la exigencia de la condición de Municipios limítrofes, ya que los fines sectoriales no harían necesaria esta condición.

No necesaria pertenencia a una misma Provincia:

El precepto en comentario no vincula la existencia de la unidad comarcal a la agrupación de Municipios de una Provincia, lo que

implica que, en principio, donde la Ley no distingue y donde la Ley no prohíbe, no cabe distinguir ni prohibir. La no necesidad de sujeción a este requisito es coherente con la existencia operativa de unidades comarcales que en la Comunidad Autónoma superan los límites provinciales o, incluso, en algún caso, tienen carácter pluriprovincial. No obstante, en esta situación puede concurrir el condicionante de la vinculación institucional que pueda establecerse entre Comarca y Diputación Provincial, de modo que una eventual conexión institucional pudiera tener como consecuencia lógica el necesario respeto a la unidad provincial o la remodelación de la Provincia en función de la estructura comarcal subyacente (8).

La voluntad del Municipio no es determinante para la constitución de la unidad comarcal:

La particularización de la unidad comarcal se hace depender de un conjunto de factores que implica la correlación de factores subjetivos y objetivos, no exentos de indeterminación, y cuyo punto de equilibrio conecta, en último extremo, aunque debería ser en primer lugar, con la propia teleología de la Comarca en el Estatuto de Autonomía, reducida al pobre objetivo de gestionar servicios o de colaborar en el ejercicio de las competencias de los Municipios afectados, posponemos la glosa de los objetivos finalistas de la Comarca, para resaltar la idea de que en el procedimiento de constitución de las unidades comarcales, los Municipios implicados carecen de posición determinante en el procedimiento y su intervención, sin perjuicio de ser destinatarios de los resultados procedimentales, se limita a un informe previo de los Municipios afectados, que no podrán controlar el iter y el resultado procedimental que les afecte más allá del control de los hechos determinantes, concretados en la concurrencia del complejo factor que particularizan las características geográficas, económicas, sociales e históricas que concurren, en función de los objetivos finalistas a desarrollar por la Comarca, materializados en los servicios comunes o en las técnicas de colaboración a las que se oriente

(8) Los estudios realizados sobre una posible estructura comarcal para Castilla y León, sólo proponen dos Comarcas de carácter interprovincial, en ambos casos vinculadas al componente geoeconómico de las tierras de pinares, en las Provincias de Valladolid-Segovia, con cabecera en Cuéllar, y en las Provincias de Burgos y Soria, con cabecera en Quintana de la Sierra. Fuentes de la empresa EYSER, encargada de la realización del estudio de comarcalización de Castilla y León.

la actividad comarcal. El juicio valorativo que la relegación de los Municipios merece, admite ser sintetizado en la inconstitucionalidad del Estatuto de Autonomía de Castilla y León en este específico punto, por colusión con el principio de autonomía de los Municipios, contenido y expresado en los artículos 137 y 140 de la Constitución y por invalidar el asociacionismo municipal que propicia el artículo 141 del propio texto constitucional.

La voluntad determinante para la constitución de Comarcas radica en las Cortes de Castilla y León:

A la expresa mediación de Ley de las Cortes Regionales está supeditada, en cada caso, la existencia de cada Comarca. No obstante, esta exigencia formal está preconditionada por el hecho de que la configuración de cada unidad comarcal parece derivar, según el tenor del precepto, de realidades supraordenadas reconducibles a factores geográficos, económicos, sociales e históricos, de cuya interconexión pueda derivar «el reconocer» por específica Ley de Cortes cada concreta realidad. Esta mecánica conecta con la técnica de hechos determinantes, pero sin llegar a que el «reconocimiento» de la Comarca pueda identificarse con la preexistencia de derechos para los presuntos beneficiarios o destinatarios: los Municipios. Ello implica conectar con el concepto jurídico de autorización, ya que los Municipios limitan su intervención procedimental estatutaria a un informe previo o, en su caso, y aunque no esté previsto, de modo específico, en los preceptos del Estatuto, a poder instar de las Cortes Regionales el reconocimiento de una determinada realidad comarcal, cuando concurren determinadas características geográficas, económicas, sociales e históricas, y con apoyo en la legitimación o en los intereses legítimos y directos que, se presupone, les afectan como personas jurídicas, a falta de expreso reconocimiento de iniciativa legislativa a los Municipios de autonomía de Castilla y León, en contraste con la incorporación de esta técnica por otros Estatutos de Autonomía (9).

(9) Reconocen iniciativa legislativa a los entes locales: El Estatuto de Cataluña, artículo 32-6, con reconocimiento a las demarcaciones supramunicipales; el Estatuto de Asturias, haciendo referencia a los Ayuntamientos; Estatuto de Murcia, artículo 30, con reconocimientos a Ayuntamientos y Comarcas; Estatuto de Castilla-La Mancha, artículo 12, con referencia genérica en las Corporaciones locales; Ley de Amejoramiento de Navarra, artículo 19, que reconoce iniciativa legislativa a los Municipios, siempre que representen un tercio de la Merindad y el 50 por 100 de la población de derecho; Estatuto de Canarias, artículo 11-4, con referencia en los Cabildos Insulares; Estatuto Balear, artículo 26-2, con

Por ello, y sin perjuicio de la posible concurrencia del voluntarismo municipal en la génesis de la Comarca, no estimulado por el Estatuto, ni a nivel de la figura comarcal, ni con referencia en otros aspectos estatutarios, en las Cortes de Castilla y León radica, conforme al procedimiento previsto por el Estatuto, el que una Comarca pueda tener o no existencia legal. Problema distinto se suscita con el control de la decisión tomada por las Cortes regionales y las eventuales discrepancias que la actividad legislativa regional pueda generar, en calidad de temática que será objeto de posterior consideración.

La voluntad de las Cortes de Castilla y León tiene que materializarse en cada supuesto específico de reconocimiento de una realidad comarcal:

El tenor del precepto estatutario es claro en la exigencia de leyes «específicas para cada supuesto», requisito que tiene el efecto inmediato de sustraer al ejecutivo regional la potestad de elaborar un hipotético proyecto de Ley globalizador de la problemática y de la política comarcal, o de reducir la potestad legislativa de las propias Cortes regionales si ellas asumieran la referida iniciativa.

Es difícil de justificar tal exigencia procedimental, a salvo de que la injustificada razón que en ella subyace se identifique con el obstruccionismo y el intento de bloqueo de la Comarca como nueva Corporación local territorial, cuya elocuente efectividad en la superación del vacío entre Municipio y Provincia, se quiso bloquear en el primer trámite parlamentario, ignorando la figura y, en posterior momento, incorporando la figura pero bloqueando su operatividad, entre otros, con obstáculos de procedimientos, como la exigencia de Ley específica para cada supuesto, requisito que parece identificar la Comarca con una figura institucional atípica o excepcional, en contraste con la necesidad operativa que deriva de que un espacio territorial, sin perjuicio de la existencia de unidades poblacionales con plena personalidad jurídica particularice un centro vertebrador de esas unidades, necesidad operativa que cuenta, como prueba elocuente, entre otras, de la carencia de ex-

reconocimiento a los Consejos Insulares, avalados por un grupo parlamentario o por un cuarto de los Diputados; Estatuto de Madrid, artículo 26-2, que faculta a los Ayuntamientos para el ejercicio de iniciativa legislativa.

cepcionalidad, el respaldo del reconocimiento administrativo multisectorial y el propio reconocimiento en la organización judicial.

En la exigencia de Ley específica para el reconocimiento de cada una de las posibles Comarcas, se detecta una clara extralimitación de procedimiento, que entra en conflicto con la misión representativa y los poderes que la Constitución y el Estatuto imponen a la Asamblea legislativa regional, en el desarrollo de su misión al servicio del pueblo castellano-leonés, al tiempo que limita, sin fundamento, el contenido de la potestad de gobierno y administración que la Constitución y el Estatuto reconocen a la Junta de Castilla y León. De modo simultaneo, no puede ser olvidada su colusión con principios constitucionales como el de igualdad, objetividad y eficacia, al obstaculizar el diseño de una política general comarcal y entrar, como efecto inducido, en conflicto con pretensiones municipales que puedan verse afectadas por el agravio comparativo y obligar al órgano legislativo a actuar, en reiteradas ocasiones, con fácil identidad de situación y objetivos, en detrimento de la eficacia y compeliéndole, para respetar la objetividad y la igualdad, a operar desde criterios necesariamente globalizadores de una política comarcal.

Las razones expuestas descalifican el requisito de procedimiento objeto de nuestra atención, en función de los valores sustantivos expresados y, en nuestra opinión, justifican la necesidad de elaborar y desarrollar una política comarcal globalizadora de todo el espacio regional, y que, para salvar la letra del Estatuto, sólo tendría que respetar la sanción legal de un acto legislativo de reconocimiento, no de una norma.

La inconcreción de las características geográficas, económicas, sociales e históricas:

En contraste con la discutida y relativizada exigencia de Ley de Cortes para cada supuesto de reconocimiento comarcal, las características que puedan concurrir en los Municipios implicados, agrupados en torno al cuádruple punto de referencia geográfico, económico, social e histórico, no se califican, de tal modo que se produce la incertidumbre de si esas características han de ser comunes y preexistentes, como legitimantes para el reconocimiento de una Comarca, o puede ser utilizada la técnica comarcal como factor de homogeneidad hacia el futuro. La carencia de precisión normativa en los factores mencionados encuentra su aspecto hermenéutico

en la limitada teleología de la Comarca tal y como la concibe en este punto el Estatuto de Autonomía de Castilla y León, aspecto que pasamos inmediatamente a considerar, no sin antes significar que en un nuevo contraste con otros Estatutos, el castellano-leonés se distancia de la comunidad de factores geográficos, económicos, sociales, históricos..., como legitimadores del reconocimiento jurídico de las preexistentes realidades comarcales, dato que es coherente con la técnica del reconocimiento legislativo individualizado y con el intento de eludir el reconocimiento de la institución comarcal como una Corporación local territorial más, que asuma la función de intermediar entre Municipio y Provincia.

La limitación de la actividad operativa de la Comarca a la gestión en común de servicios o a la colaboración en el ejercicio de sus competencias:

Los recortes procedimentales considerados, la inconcreción en los caracteres que pudieran ser referencia base para aglutinar la idea comarcal, tienen el complemento de la desnaturalización de los contenidos operativos de la Comarca, hasta el extremo de identificarla conceptualmente con las mancomunidades, como consecuencia de su identificación operativa con la idea de prestación de servicios y complementariedad en el ejercicio de competencias.

La pluralidad de fines, connatural con la categoría conceptual de Corporación local, es reducida a la gestión en común de servicios o a la colaboración en el ejercicio de las competencias de los Municipios implicados en la correspondiente Comarca, lo que no es más que una variante en la anterior idea de prestación de servicios.

Estas limitaciones constituyen una sensible relativización del valor institucional y operativo de la Comarca en Castilla y León, que contribuye a neutralizar el potencial renovador que, para la regeneración de la Administración local, contiene la institución comarcal.

Una constatación inexcusable que deriva de la contraposición entre el complejo, aunque incoherente, procedimiento arbitrado y los limitados fines operativos a los que se pretende vincular la actividad de las singulares Comarcas que se creen, se materializa en expresar la idea de lo superfluo que resulta la quiebra procedimental cuando los objetivos están tan limitados, de tal modo que, si lo que se deseaba era desactivar el potencial contenido en la figura

comarcal, era suficiente con particularizar los fines como lo ha hecho el párrafo que cierra el precepto comentado.

c) Estimación valorativa del diseño de Comarca en el Estatuto de Autonomía de Castilla y León

Con criterios de síntesis, el artículo 19-3 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, y la regulación de la Comarca que en él se realiza, exige ser ponderado con referencia en los siguientes puntos:

- Los condicionantes normativos que establece el Estatuto para la creación de Comarcas, se contraponen al contenido de la autonomía municipal y a la deseable confluencia entre el asociacionismo municipal vertebrador de unidades comarcales (art. 141-3) y el diseño que la Comunidad Autónoma puede y debe realizar para articular su estructura territorial (art. 152-3). En este sentido, la anulación de la dinámica asociativa municipal, contenida en el artículo 141-3 de la Constitución, al limitar, en el artículo 19-3 del Estatuto, el protagonismo municipal a informar los proyectos de creación de Comarca por las Cortes Autonómicas, implica la colusión del Estatuto con el texto constitucional.
- El contenido operativo que el Estatuto establece para la Comarca está por debajo de las unidades comarcales que en períodos preconstitucionales regularon, bajo esta misma denominación, realidades operativas con contenidos administrativos de mayor enjundia que el incorporado en el precepto comentado y, para corroborar lo expuesto, es suficiente recordar la normativa sobre la Comarca de Tierra de Campos, o sobre Comarcas de Acción Especial, ejemplos que, sin perjuicio de las connotaciones críticas que pudieran suscitar, están orientadas por un mayor respeto a la dinámica municipal y un menor recelo a sus consecuencias organizativas y operativas.
- Como ya señalé, la exégesis que el Tribunal Constitucional ha hecho de la Comarca, sitúa el modelo diseñado en el Estatuto de Autonomía de Castilla y León muy por debajo de los mínimos marcados por la citada sentencia del Tribunal Constitucional, de 28 de julio de 1981.

El Tribunal reconoce la «clara vocación autonómica» de la Comarca y le atribuye un triple punto de referencia en la particu-

larización de sus competencias: desempeño de funciones municipales, provinciales y regionales, lo que produce el efecto inducido, que el propio Tribunal Constitucional expresa, de «una profunda repercusión sobre la delimitación de cuál sea el interés propio de las (Entidades) hasta ahora existentes y, en consecuencia, sobre su ámbito competencial», y que no son sino consecuencias de los «procesos de cambio que la propia Constitución impone o posibilita y que manifiestamente han de conducir a una estructura (de las Entidades locales) diferenciada...» (10).

No son necesarias más palabras para apreciar la desviación estatutaria.

- Finalmente, desde una perspectiva comparatista, el contraste de los condicionantes que gravan la Comarca en Castilla y León, con los contenidos creativos, innovadores e incentivadores de la dinámica social y administrativa, que orienta la institución comarcal y otras figuras afines en otros Estatutos de Autonomía (11), constituye una inestimable colaboración para detectar algunas razones del secular retraso de Castilla y León respecto a las áreas territoriales más dinámicas del Estado y, lo que es más grave, hace posible particularizar una técnica para consolidar la parálisis que atenaza a la Región castellano-leonesa.

La situación descrita y, en particular, la colusión de la regulación estatutaria de la Comarca con el texto constitucional, obliga a reconducir el diseño de la Comarca en Castilla y León a las ineludibles premisas contenidas en el texto constitucional y a la normativa básica que el Estado dicte en materia de Régimen local.

IV. INCIDENCIA DEL PROYECTO DE LEY DE REGULACION DE LAS BASES DE REGIMEN LOCAL SOBRE LA CREACION DE COMARCAS EN CASTILLA Y LEON

La primera idea que expresa el Proyecto de Bases de Régi-

(10) Recurso de Inconstitucionalidad contra la Ley de Cataluña 6/1980, de 17 de diciembre, sobre «transferencia urgente y plena de las Diputaciones catalanas a la Generalitat», «BOE» de 13 de agosto de 1981, p. 29.I. Ponentes: los Magistrados señores Rubio Llorente, Gómez Ferrer y Escudero del Corral.

(11) Artículo 5 del Estatuto de Cataluña; artículos 27-2 y 40 del Estatuto de Galicia; artículo 5 del Estatuto de Andalucía; artículo 6 del Estatuto de Asturias; artículo 36 del Estatuto de Cantabria; artículo 29-2, a) del Estatuto de Castilla-La Mancha, y artículo 2-2 del Estatuto de Extremadura.

men Local, publicado con fecha 3 de abril de 1984, encuentra expresión en la naturaleza compartida Estado-Comunidades Autónomas de la normativa reguladora de las Comarcas. En este sentido se expresa el artículo 4-2 del Proyecto, al considerar la creación de Comarcas —con expresa y prioritaria utilización de este vocablo— como competencia de las Comunidades Autónomas, pero «de conformidad con esta Ley (Bases de Régimen Local) y los correspondientes Estatutos de Autonomía». La precisión es importante por cuanto, como complemento de la primacía absoluta que corresponde al texto constitucional, la prelación de fuentes tiene su continuidad en la Ley de Bases estatal y, en último término, en los Estatutos de Autonomía y en los textos normativos de las Comunidades Autónomas dictados a su amparo. Si bien puede pensarse que ninguna novedad es imputable al referido artículo del Proyecto, teniendo en consideración los precisos términos de los artículos 148-1, 2 y 148-1, 18 de la Constitución, al delimitar las competencias sobre Régimen local, sí está justificada la insistencia, en este punto, si se considera la insatisfactoria regulación de la institución comarcal en el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y la deseable incidencia de la normativa del Estado en la perfectibilidad del modelo estatutario de referencia.

Entrando en las aportaciones que, desde esta última perspectiva, realiza el Proyecto de Bases, la sistemática que de ellas se puede realizar tiene expresión en los siguientes puntos:

1.º La calificación de las Comarcas como «Entidades locales», en el artículo 4-2 del Proyecto, lo que constituye una estimable y prioritaria precisión sobre su naturaleza jurídica, de la que carece el Estatuto de Autonomía de Castilla y León que, según vimos, demanda de la exégesis para apreciar la naturaleza jurídica de la Comarca.

2.º Sustrae la Comarca del limitado ámbito operativo de los servicios, para situarla al nivel, según el tenor literal del artículo 40 del Proyecto, de los «intereses comunes (de los Municipios) precisados de una gestión propia», con lo cual la multiplicidad de fines peculiar del ámbito operativo de las entidades territoriales, se reintegra al concepto de Comarca en Castilla-León, por efecto de la primacía de la normativa base estatal y del carácter básico que poseen las connotaciones conceptuales de cada institución regulada. El Proyecto de Bases de Régimen Local es, en este sentido, diri-

mente, y reserva el nivel comarcal a la satisfacción de intereses comunes y plurales de los Municipios, lo que reintegra y reduce la técnica concreta de ejecución en común de obras y servicios al concepto cualitativo distinto de mancomunidad, regulado en el artículo 42 del Proyecto de Bases.

3.º Combina el poder ordenador de las Comunidades Autónomas con el voluntarismo de los Municipios, sustrayendo a la Comunidad Autónoma poder decisorio en la configuración de las Comarcas, en contra de la voluntad de los Municipios implicados. En este sentido, el párrafo segundo del artículo 40 del Proyecto de Bases permite el bloqueo de la iniciativa regional en la creación de las Comarcas, si se registra la oposición expresa de las dos quintas partes de los Municipios que debieran agruparse en ellas, y siempre que los Municipios representen la mitad del censo electoral correspondiente, lo que constituye una meritoria aportación procedimental del Proyecto de Bases que, a su vez, conecta con el componente sustantivo, constitucionalmente incontrovertible, de la autonomía municipal que, en el procedimiento arbitrado por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León, era lamentablemente ignorado.

4.º Permite superar el ámbito provincial en la formación de Comarcas. Desde esta perspectiva, el Proyecto de Bases introduce el componente dinámico de que la Comarca puede superar los límites provinciales y adquirir carácter interprovincial, para lo cual, el párrafo segundo del artículo 40 del Proyecto establece el requisito procedimental de que, cuando la Comarca incorpore Municipios de más de una Provincia, deba concurrir el informe favorable de las Diputaciones Provinciales del ámbito municipal. En referencia a esta aportación del Proyecto, que flexibiliza el diseño comarcal que pueda establecer cada Comunidad Autónoma, no puede pasar desapercibido un dato: el de la incardinación Comarca-Provincia, tema en el que están implicadas las Comarcas interprovinciales, y que no deja cerrada la aludida relación interadministrativa, sobre la que volveremos.

5.º La Comarca se concibe en el Proyecto de Bases con una estructura tendente a la potenciación de los Municipios, idea que subyace a la importante precisión del artículo 40, en su párrafo tercero, de que la composición y funcionamiento de los órganos de gobierno «serán representativos de los Ayuntamientos que agru-

pan», y en la precisión, establecida por el párrafo cuarto del mismo precepto, de que la creación de las Comarcas no implicará la pérdida por los Municipios de las competencias mínimas reconocidas a éstos en el artículo 25 del Proyecto de Bases, ni podrá implicar privación de la intervención en las materias enumeradas en el artículo 24 del mismo Proyecto, lo que constituye expreso reconocimiento de un núcleo competencial configurado como irrenunciable, en el que parece radicar el núcleo intangible de la autonomía municipal. Este conjunto de competencias, sin embargo, no estará exento de problemas en el momento de articular la voluntad de los Municipios implicados, dentro de la estructura comarcal, cuando afecten puntualmente a las materias consideradas irrenunciables en las que la intervención municipal no puede ser neutralizada, en contra de la voluntad municipal.

6.º También es posible registrar como aportación del Proyecto de Bases, al menos al nivel del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, la precisión establecida por el párrafo tercero del artículo 40 del Proyecto, según el cual las leyes de las Comunidades Autónomas deberán expresar el ámbito territorial de las respectivas Comarcas, la composición y funcionamiento de sus órganos de gobierno que, según significamos ya, deberán ser representativos de los Ayuntamientos que agrupen y, finalmente, las competencias y recursos económicos que se les asignen, precisiones organizativas, quizá innecesarias, si se parte del supuesto de que todo ente institucional se presupone que tiene que poseer una estructura organizativa y unas competencias funcionales, con los paralelos medios que las articulen y hagan posible su operatividad, pero que, según apuntamos ya, ante la imprecisión y confusión conceptual del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, tiene que ser bienvenida la precisión, en cuanto contribuye a rescatar la Comarca de la desnaturalizada situación en la que el Estatuto castellano-leonés la sitúa.

V. SINTESIS DEL CONCEPTO DE COMARCA

Con referencia en el triple punto normativo: Texto constitucional, Estatuto de Autonomía de Castilla y León y Proyecto de Bases de Régimen Local, es posible ofrecer el siguiente concepto de Comarca:

— Agrupación de Municipios limítrofes (art. 152-3 de la Cons-

- titución, art. 4-2 del Proyecto de Bases de Régimen Local y art. 19-3 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León).
- No necesariamente vinculados a la misma Provincia (art. 40-2 del Proyecto de Bases).
 - Características homogéneas preexistentes o por resultado deseado como consecuencia de acción administrativa programada (art. 40-2 del Proyecto de Bases y art. 19-3 del Estatuto de Autonomía).
 - Naturaleza de Corporaciones territoriales (art. 141-3 y 152-3 de la Constitución, art. 4-2 del Proyecto de Bases y art. 19-3 en relación con el art. 20-3 del Estatuto de Autonomía).
 - Finalidad: satisfacción de intereses comunes precisados de gestión propia (art. 40-1 del Proyecto de Bases).
 - Estructura organizativa presidida por el principio de la ausencia de pérdida por los Municipios de las competencias mínimas reconocidas en los arts. 24-2 y 25 del Proyecto de Bases (art. 40-4 del Proyecto).

VI. SINTESIS DEL PROCEDIMIENTO DE CREACION

- Creación por Ley de la Comunidad Autónoma (art. 152-3 de la Constitución y 19-3 del Estatuto de Autonomía).
- La iniciativa para su creación puede corresponder a los Municipios implicados o a la Comunidad Autónoma (art. 40-2 del Proyecto de Bases).
- La iniciativa puede ser invalidada si concurre la oposición expresa de los dos quintos de los municipalizados y representan la mitad del censo electoral (art. 40-2 del Proyecto de Bases).
- La exigencia de Ley específica no anula la existencia de Ley general que materialice la política de comarcalización (art. 152-3 de la Constitución, arts. 4-2 y 40-1 del Proyecto de Bases y art. 19-3 del Estatuto de Autonomía).
- Las Comarcas interprovinciales, a salvo de la vertebración Comarca-Provincia, en calidad de modelo organizativo de la Comunidad Autónoma, deberán contar con informe favorable de las Diputaciones Provinciales implicadas (art. 40-2 del Proyecto de Bases).

VII. PUNTOS PROBLEMATICOS QUE SUSCITA EL PROYECTO DE BASES DE REGIMEN LOCAL EN REFERENCIA A LA ENTIDAD COMARCAL

La perfectibilidad que el Proyecto de Bases aporta a la casuística autonómica de Castilla y León no está exenta de algunos problemas, entre los que destacan los que a continuación se consideran:

1.º *Implicación conceptual de la Comarca con figuras afines*

El componente nuclear del concepto de Comarca, particularizado en la técnica de la agrupación de Municipios limítrofes para la satisfacción de intereses comunes precisados de gestión propia, puede tener como referencia una variada tipología: posibles áreas comarcales definidas por el aglutinante socioeconómico agrario, o bien ganadero, u orientado por la agrotransformación, sin olvidar la respuesta a la simple dispersión poblacional de unidades municipales, o a la problemática suscitada por la aglomeración urbana propiciada por un núcleo de población sobre los Municipios limítrofes, o el común factor unitivo definido por Municipios turísticos o de montaña. Son, por ello, múltiples los puntos de referencia que la gestión en común de intereses municipales puede precisar y, en este sentido, llama la atención el relieve que se ha dado a alguna de estas manifestaciones sectoriales: como la atención especial de que se ha hecho objeto, por Ley estatal, a las áreas de montaña (12), o la atención peculiar que el mismo Proyecto de Bases de Régimen Local presta a las áreas metropolitanas. El interrogante que suscitan estas previsiones sectoriales se concreta en intentar particularizar la razón que avala la prioridad concedida a las áreas metropolitanas o a las mismas áreas de montaña, en detrimento, a nivel de ejemplo no muy distante en sus componentes cualitativos, de las áreas turísticas o de las áreas aptas para la agrotransformación o en situación de reconversión industrial.

La diversificación normativa que se detecta tiene como efecto el ahondar en los agravios comparativos generados por unos criterios de prelación discutibles, sin perjuicio de neutralizar la mayor riqueza operativa que, para las siempre más afortunadas iniciativas de base, presentan las categorías o conceptos generales.

(12) Ley 25/1982, de 30 de junio, sobre Agricultura de Montaña.

Puede contribuir a ratificar la idea expresada el hecho de que la previsión establecida en el artículo 41 del Proyecto de Bases para la figura de las áreas metropolitanas, en último extremo se reconduce, desde el punto de vista conceptual, procedimental y organizativo a la figura de la Comarca regulada en el precedente artículo 40 del mismo Proyecto, produciendo el equívoco de pretender crear una categoría jurídica nueva, que no es sino una subespecie de la categoría comarcal. Desde esta línea argumental, sería deseable cortar las veleidades sectoriales y orientar el esfuerzo creativo al diseño de una normativa general comarcal que globalizara los distintos supuestos comarcales, conjugando la realidad subyacente a cada una de las áreas comarcales con los proyectos socioeconómicos de la Comunidad Autónoma y su inexcusable diseño organizativo y operativo, síntesis organizativa que obliga a tabular también las distintas opciones organizativas territoriales que puedan tener el resto de los poderes públicos y, en particular, la organización judicial y la estructura desconcentrada que puede conservar la Administración central. En esta línea y por referencia al, por otros motivos, controvertido Proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial, no debiera pasar desapercibido que sus artículos 25 y 27 consideran el escalón intermedio entre Municipio y Provincia bajo el concepto de "Partido", tan próximo, en muchos casos, a las precisas vivencias y prácticas comarcales (13), aspecto que debiera ser considerado desde el elemental respeto que merecen los principios constitucionales de coordinación y eficacia en la organización y actuación de los poderes públicos.

2.º *El respeto del núcleo de competencias mínimo de los Municipios*

Con anterioridad ha sido aportado el dato de que el artículo 40-4 del Proyecto de Bases exige que el diseño de las competencias comarcales respete el núcleo de competencias mínimo de los Municipios y, en este sentido, es obligado expresar el criterio de que el tenor de este precepto requiere matizaciones e incorporar la idea de equilibrar intereses municipales e intereses supramunicipales, en similitud, dentro del mismo Proyecto de Bases, con el equili-

(13) «BOCGCD», 19 de septiembre de 1984, Serie A, núm. 118.I.

brado criterio que incorpora el artículo 40-2 del Proyecto, al ensamblar voluntarismo municipal y potestad organizatoria regional.

3.º *No incorpora la idea de mayor contenido para la Comarca: la conexión Municipio-Comarca-Provincia*

La ausencia de expresa atención a la interconexión institucional entre Municipio-Comarca-Provincia, priva a los tres términos implicados de la deseable decantación organizativa y operativa, y de la introducción de la aconsejable claridad en el diseño institucional y en los contenidos interorgánicos y competenciales. Como efecto inducido de esta carencia a nivel del Proyecto de Bases, corresponde a las Comunidades Autónomas asumir o no el diseño normativo de esta conexión, lo que permitiría la efectiva vertebración de Administración local y Administración autonómica, con la consecuente incorporación de los principios base de unidad, autonomía y solidaridad, en su condición de criterios de vertebración para las Administraciones públicas, conforme a los recientes criterios expresados por el profesor MUÑOZ MACHADO (14). De este modo, podrán sentarse las bases para salir del degradante círculo vicioso legislativo, lúcidamente analizado por el profesor BETTINI (15) y que muestra lo ajena que es la idea de evaluación de rendimientos a la organización y actividad de las Administraciones públicas y lo dañosa que esta situación es a los principios comunitarios contenidos en la organización y actividad pública.

(14) MUÑOZ MACHADO, S.: «Los principios constitucionales de unidad y autonomía y el problema de la nueva planta de las Administraciones públicas», *RAP*, núms. 100-102, volumen III, pp. 1840-1842.

(15) BETTINI, R.: *Il circolo vizioso legislativo*, Milano, 1983, en particular el análisis de la dimensión funcional y organizativa del Derecho en el Estado posliberal, pp. 75-104, y la problemática de la eficiencia en la Administración pública, pp. 105-120.

