

CONSIDERACIONES GENERALES EN TORNO A LA COMARCA (*)

por

José Luis Rivero Ysern

Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Sevilla

SUMARIO: I. RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL DE LA COMARCA: COMPETENCIA PARA SU CREACION.—II. REFLEXIONES EN TORNO A LA NATURALEZA JURIDICA DE LA COMARCA.—III. EL PROCESO DE CONSTITUCION DE LA COMARCA: PRESUPUESTOS CONSTITUCIONALES: 1. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES QUE PRESIDEN LA CREACIÓN DEL ENTE COMARCAL. 2. EL RESPETO A LA AUTONOMÍA MUNICIPAL.

I. RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL DE LA COMARCA: COMPETENCIA PARA SU CREACION

La primera de las cuestiones objeto del presente estudio hace referencia al reconocimiento constitucional de la Comarca, cuestión que no queda resuelta de forma clara en nuestro texto fundamental.

La Constitución Española no recoge, efectivamente, el término Comarca de forma expresa. El artículo 137, donde se describen las

(*) El presente trabajo constituye la comunicación presentada a las Primeras Jornadas sobre Administración local de Castilla y León, patrocinadas por la Junta de Castilla y León y celebradas en León en septiembre de 1984. Se ha mantenido el texto ajustándolo simplemente a la vigente Ley de Bases de Régimen local, que por aquellas fechas estaba aún en fase de proyecto.

distintas Entidades territoriales en que se organiza el Estado, alude simplemente al Municipio, a la Provincia y a la Comunidad Autónoma, de las que predica autonomía para la gestión de sus propios intereses.

El artículo 141, sin embargo, alude a la Entidad comarcal al prever expresamente la posibilidad de crear «agrupaciones de Municipios diferentes de la Provincia», supuesto en el que es incluíble la Comarca.

Se da entrada de este modo en nuestra Constitución, de forma puramente incidental, a una realidad geográfica, social, política y económica de cuya propia vitalidad histórica da muestra su pervivencia a lo largo de muchos años sin un específico tratamiento normativo.

Este reconocimiento puramente incidental de la Comarca trae consigo, como consecuencia, la ausencia en la Constitución de un pronunciamiento en orden a cuestiones como la competencia o el procedimiento para su creación.

Ante este no pronunciamiento de la Constitución, el tema quedará remitido al régimen general de distribución constitucional de competencia.

Desde este punto de vista es necesario partir del reconocimiento de la competencia de la Comunidad Autónoma en orden a la configuración de su propia organización territorial interna. Debe asimismo considerarse la potestad de autoorganización de la que, como Ente administrativo territorial, goza la Comunidad Autónoma. Sumando ambos factores, la Comarca es una competencia propia de las Comunidades Autónomas.

Esta ha sido, por otra parte, la solución dada en numerosos Estatutos de Autonomía que contemplan la Comarca como alternativa de vertebración territorial.

El tratamiento, sin embargo, en los Estatutos es diverso. Hay, en primer lugar, un grupo de Estatutos en que no se menciona en forma alguna a la Comarca (Estatutos de Cantabria, Valencia, Baleares, Canarias o Navarra).

En otros no sólo se contempla la Comarca, sino que, como sucede, por ejemplo, en el Estatuto catalán (art. 2), de Asturias (art. 6, 1.º) o La Rioja (art. 5), la Comarca aparece como un Ente territorial necesario junto al Municipio y la Provincia e incluso, como sucede en el Estatuto catalán, con la latente intención de desplazar a esta última como forma de organización territorial.

Hay, finalmente, opciones intermedias, como las recogidas en el Estatuto de Autonomía de Aragón, Extremadura, Castilla-La Mancha, Castilla-León o Andalucía. En estos Estatutos, tras el reconocimiento de la autonomía de Municipios y Provincias, se prevé la posibilidad de que mediante Ley pueda facultativamente la Comunidad Autónoma organizar su estructura territorial en Comarcas. La creación y carácter del Ente comarcal queda, pues, remitida así a una Ley de la Comunidad Autónoma dictada en ejercicio de su potestad organizatoria.

Este es, en líneas generales, el tratamiento constitucional y estatutario del tema que nos ocupa. Permítasenos sobre el mismo unas breves consideraciones.

Por lo que respecta al planteamiento constitucional, nos parece correcto; correcto y respetuoso con el propio sistema de distribución de competencias en esta materia. En cuanto al planteamiento estatutario, la valoración no puede ser igualmente positiva, al menos en términos generales. Por lo que respecta a los Estatutos de Autonomía, a mi juicio, y salvo quizá el caso catalán, dado el arraigo en esta Región de la Comarca, una predeterminación estatutaria de este tipo precisa un estudio de comarcalización y una planificación previos y profundos, en la mayoría de los casos inexistentes. Nos parece acertado generalizar la creación de Comarcas, pues cada una de ellas precisa un estudio y un proceso de formación singularizado.

Aquellos Estatutos que excluyen la Comarca como forma de organización territorial están desaprovechando, por otra parte, una institución que puede constituir un factor de eficacia y coordinación decisivos en cualquier Comunidad Autónoma.

La decisión, acertada, a nuestro juicio, pasa, finalmente, por esa remisión que hemos visto en algunos Estatutos a la Ley de la Comunidad Autónoma, remisión que puede ser en blanco o estableciendo límites competenciales y requisitos para su constitución o un procedimiento de acceso. Una opción de este tipo flexibiliza el tema y somete la creación de la Comarca a un juicio de oportunidad y conveniencia por parte del supremo órgano representativo de la Comunidad.

II. REFLEXIONES EN TORNO A LA NATURALEZA JURIDICA DE LA COMARCA

Una segunda cuestión que se nos presenta igualmente como falta de definición es la propia naturaleza de la Comarca. La Comarca—dando por sentado la viabilidad de su implantación conforme a unas previsiones estatutarias—: ¿debe configurarse como un Ente local con generalidad de fines al que habría que dotar de su correspondiente organización política o, por el contrario, debe configurarse como un Ente organizatorio dotado de personalidad distinta del Municipio y de la Provincia, pero carente de las notas que caracterizan a los Entes locales, esto es, el territorio y la organización política que lo vertebra?

Sin que faltaran voces disidentes, un sector doctrinal mayoritario, en fechas anteriores a la Constitución, resolvía esta cuestión configurando a las Comarcas claramente como nuevas Entidades locales. Estos Entes locales tendrían una organización propia, que estaría basada en una Asamblea Comarcal como órgano supremo compuesto por representantes de los distintos Municipios y cuya sede radicaría en el Municipio más relevante a nivel económico. Este Ente actuaría en coordinación con las Diputaciones provinciales.

Pues bien, un planteamiento de tal carácter no sólo es hoy igualmente admisible desde el punto de vista de su viabilidad constitucional y estatutaria, sino que tiene, además, claro apoyo en la Ley de Bases de Régimen local. Paradójicamente, sin embargo, tiene también, a nuestro juicio, claro apoyo la solución contraria.

La Ley de Bases de Régimen Local posibilita, como digo, ambas alternativas. La Base tercera de la Ley de Bases parece efectivamente distinguir entre las Entidades locales territoriales (Municipios, Provincias e Islas) y aquellas Entidades que «gozan asimismo de la condición de Entidades locales», entre las que se encuentran «las Comarcas y otras Entidades que agrupan varios Municipios, instituidos por las Comunidades Autónomas de conformidad con esta Ley y los correspondientes Estatutos de Autonomía». La Base cuarta, por su parte, puntualiza que así como las Entidades locales territoriales tienen el conjunto básico de las potestades administrativas propias de las Administraciones públicas de base territorial, las Comarcas serán titulares de estas potestades en la medida en que así lo establezcan las Leyes de las Comunidades Autónomas, Leyes que deberán «concretar cuáles de aquellas potestades serán

de aplicación». En otros términos, las Comarcas podrán o no ser titulares de las potestades propias de los Entes territoriales en todo o en parte, en la medida y en la forma en que así lo establezcan las Leyes de las Comunidades Autónomas.

En la misma línea de lo establecido en los puntos citados de la Ley de Bases se pronuncia la Base 42:

42. 1. «Las Comunidades Autónomas, de acuerdo con lo dispuesto en sus respectivos Estatutos, podrán crear en su territorio Comarcas u otras Entidades que agrupen varios Municipios, cuyas características determinen intereses comunes precisados de una gestión propia o demanden la prestación de servicios de dicho ámbito.»

42. 3. «Las Leyes de las Comunidades Autónomas determinarán el ámbito territorial de las Comarcas, la composición y el funcionamiento de sus órganos de gobierno, que serán representativos de los Ayuntamientos que agrupen, así como las competencias y recursos económicos que, en todo caso, se les asignen.»

De un lado, se reconoce, pues, a la Comunidad Autónoma la posibilidad de creación de Comarcas sin especificarse su carácter. Por otra parte, sin embargo, se alude a su ámbito territorial (bien que no necesariamente como elemento constitutivo) y al carácter representativo de sus órganos de gobierno. En suma, la cuestión queda, a nuestro juicio, escasamente definida. Esta indefinición considero que no debe interpretarse sino en el sentido de que la Ley de Bases ha remitido la determinación de la constitución y naturaleza de la Comarca a la legislación de las respectivas Comunidades Autónomas. Ni el Texto Refundido de la Ley de Bases de Régimen local de 18 de abril de 1986, ni el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de 11 de julio de 1986, se ocupan de la cuestión, que considero por ello ha quedado zanjada en los términos indicados.

III. EL PROCESO DE CONSTITUCION DE LA COMARCA: PRESUPUESTOS CONSTITUCIONALES

Sin perjuicio de lo anteriormente expuesto, creemos que la creación de la Comarca, tanto si se prevé en el propio Estatuto de Autonomía como si se remite a lo que establezca una Ley de la Comunidad Autónoma, es un acto que queda sujeto a unos requisitos procedimentales que ha de respetar unos principios constitucionales básicos.

1. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES QUE PRESIDEN LA CREACIÓN DEL ENTE COMARCAL

Los principios constitucionales que presiden la creación del Ente comarcal no son otros que los principios de eficacia, descentralización, desconcentración y coordinación recogidos en el artículo 103 de la Constitución Española, así como el principio de solidaridad, especialmente en su aspecto intrarregional.

Partiendo de estos principios y considerando las no pocas disfunciones que está creando el mantenimiento junto con el Estado de tres instancias administrativas (Comunidad Autónoma, Provincia y Municipio), creo que la futura creación de un nuevo Ente comarcal, de un cuarto escalón administrativo junto con la Provincia y el Municipio es, en términos generales, desaconsejable por contrario precisamente al más elemental principio de eficacia. A nuestro juicio, y salvo casos muy específicos, la Comarca no debe constituirse como un nuevo Ente local en coexistencia con Municipio y Provincia, sino que debe configurarse como un Ente con personalidad jurídica propia, con fines específicos y en los que el territorio, lejos de ser elemento constitutivo, fuera simple criterio delimitador de su ámbito de actuación.

Los Estatutos de Autonomía vigentes, a los que ya hemos aludido, confirman lo que acabo de exponer. Los Estatutos en los que la Comarca aparece como instancia necesaria de organización territorial son únicamente los Estatutos de Autonomía de Comunidades Autónomas uniprovinciales (Asturias, Murcia, La Rioja); Estatutos, por tanto, en los que desaparecida la Provincia por subrogarse en sus funciones la Comunidad Autónoma, puede la Comarca cumplir funciones supramunicipales sin reduplicarse las instancias administrativas.

La única excepción a lo que acabo de exponer se encuentra en el caso del Estatuto de Autonomía de Cataluña, que estructura su organización territorial partiendo de la Comarca y en coexistencia con el Municipio y la Provincia. Sin embargo, si recordamos el conflicto surgido con ocasión de la Ley de Cataluña sobre transferencia urgente y plena de las Diputaciones a la Generalidad, es posible que esta excepción confirme también de forma especial lo que digo.

En el resto de las Comunidades Autónomas en las que la Comarca queda remitida a una futura normativa de los Parlamentos re-

gionales, la calificación o no de la Comarca como Ente local queda, como dijimos, en términos de no pronunciamiento.

La cuestión, como puede observarse, está obviamente relacionada con el complejo tema de articular adecuadamente las relaciones entre los distintos Entes locales, y especialmente con la distribución de competencias entre estos Entes. Sin encontrar ahora en este tema que exige, y ha recibido ya, en parte, un extenso tratamiento, permítasenos exponer nuestra personal opinión sobre el papel que en esta articulación puede desempeñar la Comarca.

A nuestro modo de ver, la Comarca no debe ser, al menos con carácter general, insistimos, un Ente con generalidad de fines. Son factores geográficos, climatológicos, socio-culturales y económicos los que justifican esta peculiar forma de organización administrativa, que, en consecuencia, ha de ir aplicada a la resolución específica de esos problemas peculiares y concretos. La Comarca ni debe ni puede subrogarse con carácter general en las competencias municipales o provinciales.

Es posible, sin embargo, que determinadas competencias municipales o provinciales, en consideración a esos factores antes citados, deban y puedan ejercerse en un ámbito comarcal. Más aún, es posible que la Comarca sea el ámbito idóneo —la realidad está empezando a demostrar que así es— de gestión en determinados servicios municipales y provinciales (Sanidad, Tratamiento de residuos sólidos, Deporte, Educación y quizá Urbanismo). Es posible que sea necesario empezar a reconsiderar los distintos papeles de estos Entes territoriales. De hecho, quizá sea hoy una solución óptima que la Provincia se convierta poco a poco en esa Administración periférica de la Comunidad Autónoma, y que sea la Comarca el área adecuada para la organización de lo que hemos llamado Administración pesada. Es posible; es más, creo que necesario. Lo que no creo necesario es la creación para ello de un nuevo Ente local, con todo lo que esto trae consigo.

2. EL RESPETO A LA AUTONOMÍA MUNICIPAL

Junto al respeto a estos presupuestos constitucionales, la creación de la Comarca debe partir del necesario respeto a la autonomía de los Entes locales afectados.

En todo proceso de creación de una Comarca es necesario plantearse la intervención de los Ayuntamientos afectados y, en su caso,

de las Diputaciones, si la Comarca afecta a Municipios de distintas Provincias.

A nuestro parecer, y pese a la competencia que hemos visto, se reconoce a la Comunidad Autónoma en estas materias, la creación de la Comarca, por cuanto puede afectar a las competencias y autonomía de los Municipios; debe contar, en todo caso, con la participación de éstos. El nivel de intensidad de esta participación habrá de ser mayor en función tanto del número y naturaleza de las competencias que se sustraigan al Municipio, pasando a gestionarlas la Comarca, como del número de Municipios sobre los que se opere la comarcalización y el índice de población afectada.

Esta participación, que siempre deberá mantenerse a nivel de audiencia preceptiva, puede así llegar a traducirse en una aprobación necesaria por los Municipios afectados. Esto es lo que preceptúa, por otra parte, la Base 42, 2, de la Ley de Bases de Régimen local: «La iniciativa para la creación de una Comarca podrá partir de los propios Municipios interesados. En cualquier caso, no podrá crearse la Comarca si a ello se oponen expresamente las dos quintas partes de los Municipios que debieran agruparse en ella, siempre que, en este caso, tales Municipios representen, al menos, la mitad del censo electoral del territorio correspondiente. Cuando la Comarca deba agrupar a Municipios de más de una Provincia, será necesario el informe favorable de las Diputaciones provinciales a cuyo ámbito territorial pertenezcan tales Municipios».

Esta regulación que del tema hace la Ley de Bases choca, al igual que no pocos de otros de sus preceptos, con la regulación que al respecto contienen algunos Estatutos de Autonomía. Brevemente haremos referencia, por cuanto son los únicos Estatutos que regulan siquiera mínimamente el proceso de comarcalización, al Estatuto de Castilla-León y al de Andalucía.

Indica el artículo 19, 3, del Estatuto de Castilla-León que: «Por las consiguientes Leyes de las Cortes de Castilla y León, específicas para cada supuesto, se podrán reconocer Comarcas mediante la agrupación de Municipios limítrofes, atendiendo al informe previo de los Municipios afectados y a sus características geográficas, económicas, sociales e históricas para la gestión en común de sus servicios o la colaboración en el ejercicio de sus competencias».

Por su parte, el artículo quinto del Estatuto de Autonomía de Andalucía establece que:

«Por la Ley del Parlamento andaluz podrá regularse la creación

de Comarcas integradas por Municipios limítrofes dentro de la misma Provincia, atendiendo a sus características geográficas, económicas, sociales e históricas. Se requerirá, en todo caso, el acuerdo de los Ayuntamientos afectados y la aprobación del Consejo de Gobierno.»

La regulación estatutaria difiere, como puede observarse, de la contenida en la Ley de Bases de Régimen local.

En el Estatuto de Castilla-León no se requiere aprobación de las dos quintas partes de los Municipios afectados; simplemente, se precisa informe previo de estos Municipios. Al no ser este informe, conforme a las reglas generales del Derecho administrativo, vinculante, sería perfectamente pensable la creación en Castilla-León de una Comarca, pese a la oposición de los Municipios afectados.

En el Estatuto de Andalucía, la solución difiere, pero en distinto sentido. El Estatuto de Andalucía es, quizá por inconcreto, más exigente aún que la propia Ley de Bases de Régimen local; el Estatuto de Andalucía exige el acuerdo de los Ayuntamientos afectados y la aprobación del Consejo de Gobierno. Cabe, pues, que el Consejo de Gobierno impida un proceso de comarcalización eventualmente iniciado por los Municipios; lo que no es viable es una comarcalización impuesta a los Municipios y, además, tal como literalmente está redactado el precepto, se exigiría unanimidad de los Ayuntamientos afectados.

Por exceso o defecto, como puede observarse, la intervención municipal en el proceso de comarcalización difiere en los Estatutos respecto a la Ley de Bases de Régimen local. El tema aboca, pues, a un conflicto normativo entre los Estatutos de Autonomía —bloqueo de constitucionalidad conforme a la doctrina de nuestro Tribunal Constitucional— y la Ley de Bases de Régimen local.

Por todo ello, si se desea adecuar, como creo es lo correcto, los Estatutos comentados a las previsiones constitucionales, es necesaria una interpretación de los mismos conforme a la Ley de Bases de Régimen local. En el caso de Castilla-León esta interpretación llevaría, alterando un principio general del Derecho administrativo, a configurar como vinculante el informe que a los Municipios se solicita en el proceso de constitución de la Comarca, siempre que este informe fuera contrario a la constitución de la Comarca y alcanzara los requisitos exigidos en la Base 42, 2, de la Ley de Bases de Régimen local.

En el caso de Andalucía, la discordancia con la regulación del

proyecto es de menor entidad. En Andalucía se da, por otra parte, el caso de que ya existe una Ley de Organización Territorial de la Comunidad Autónoma que regula (arts. 2, 10, 11 y concordantes de la Ley de 1 de junio de 1983) la Comarca siguiendo las pautas del Estatuto. A nuestro juicio, la regulación, tanto del Estatuto de Autonomía de Andalucía, como de esta Ley de Organización Territorial de la Comunidad Autónoma, no son *contra legem*, sino *praeter legem*, respecto a la Ley de Bases de Régimen local. La regulación es, de hecho, más respetuosa con la autonomía municipal que la propia Ley de Bases. No veo inconveniente, por tanto, desde el punto de vista constitucional, para mantenerla. Cosa distinta es el acierto técnico, tanto del Estatuto como de la Ley de Organización Territorial de Andalucía, en otros aspectos de este tema. No se acierta, por ejemplo, a entender el porqué circunscribir la Comarca al ámbito provincial (arts. 5 del Estatuto de Autonomía de Andalucía y 11 de la Ley de Organización Territorial de la Comunidad Autónoma andaluza). Pretender, por ejemplo, que la Marisma andaluza no pueda ser una Comarca es tan absurdo como afirmar que tal área territorial pertenezca de forma exclusiva a las Provincias de Sevilla, Cádiz o Huelva.