

# La institucionalización de la Comarca en la Región de Murcia en la perspectiva de la reforma estatutaria

Antonio Gutiérrez Llamas y Santiago Manuel Álvarez Carreño  
Profesores Titulares de Derecho Administrativo  
Universidad de Murcia

Sumario: I. INTRODUCCIÓN GENERAL. II. LA CONFIGURACIÓN DE LA COMARCA EN EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE LA REGIÓN DE MURCIA COMO ENTIDAD NECESARIA Y PIEZA FUNDAMENTAL EN LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DE LA CARM. LA GARANTÍA ESTATUTARIA DE LA COMARCA. III. LA LEGISLACIÓN DE DESARROLLO DE LA CARM PARA HACER EFECTIVA LA GARANTÍA ESTATUTARIA DE LA COMARCA, EN EL MARCO DE LAS PREVISIONES BÁSICAS ESTATALES: LA LEY 6/1988, DE 25 DE AGOSTO, DE RÉGIMEN LOCAL DE LA REGIÓN DE MURCIA. 1.- Breve apunte sobre la funcionalidad de la legislación básica estatal. 2.- La legislación de desarrollo de la CARM. IV. LA EXIGENCIA DE DESCENTRALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE LAS CC.AA.: ALGUNOS HITOS SIGNIFICATIVOS. 1.- El Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías. 2.- La concreción normativa del modelo de Administración autonómica indirecta y descentralizada: la Ley 12/1983, del Proceso Autonómico. 3.-La recepción en la CARM del modelo de Administración autonómica indirecta y descentralizada: La Ley 7/1983, de 7 de octubre, de descentralización territorial y colaboración entre la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y las entidades locales. V. UN APUNTE PROSPECTIVO QUE REFUERZA LA INTERMUNICIPALIDAD EN EL SISTEMA LOCAL: EL LIBRO BLANCO PARA LA REFORMA DEL GOBIERNO LOCAL. VI. EL INCUMPLIMIENTO DE LAS PREVISIONES COMARCALES DEL EARM: VALORACIÓN DE LA APLICACIÓN DEL MARCO NORMATIVO COMARCAL EN LA REGIÓN DE MURCIA. VII. A MODO DE CONCLUSIÓN.

## I. INTRODUCCIÓN GENERAL

El presente trabajo tiene su origen en un informe más amplio, solicitado por el Movimiento Ciudadano de Cartagena, para impulsar la descentralización territorial en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (CARM), en el momento actual en el que se plantea una nueva reforma estatutaria, siguiendo la tendencia iniciada en otras Comunidades Autónomas<sup>1</sup> y, en particular, en la vecina Comunitat Valenciana. Sin excesiva convicción se ha constituido en

---

<sup>1</sup> Como ya destacara GARCÍA DE ENTERRÍA, para el momento inicial del proceso autonómico, el «efecto demostración» sigue desempeñando un papel sintomático en la construcción del Estado Autonómico. De tal modo, todas las CCAA, ante la reforma de los Estatutos de Autonomía con mayor intensidad de autogobierno, postulan idénticos niveles redactando proyectos de reforma en tal sentido (Cfr. E. GARCÍA DE ENTERRÍA, «El sistema autonómico quince años después», *Revista Española de Administración Pública*, nº 84, 1994, pp. 579 y ss.)

el seno de la Asamblea Regional una Comisión Especial para la reforma del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia (EARM), encargada de estudiar los contenidos de la reforma y elaborar un primer informe, en la que están compareciendo determinados representantes institucionales. No deja de ser relevante, en este sentido, la comparecencia del Alcalde del Ayuntamiento de Murcia, en su condición de Presidente de la Federación de Municipios de la Región de Murcia, que omitió cualquier referencia a la descentralización mediante nuevas entidades locales territoriales y, muy especialmente, a las dos grandes cuestiones con importantes demandas sociales: la creación de comarcas y de nuevos municipios<sup>2</sup>. Con este origen declarado damos a la luz pública el presente estudio con el ánimo de contribuir al debate, reflexión y propuesta de solución de una de las asignaturas pendientes en el autogobierno de la CARM, tras casi veinticinco años de experiencia autonómica.

La Constitución española de 1978 consagra el denominado Estado Autónomo, que se caracteriza, en muy buena medida, por configurar un marco para la descentralización política que sin prefigurar un modelo específico de Estado territorial posibilita, bajo el llamado principio dispositivo, la transformación de la estructura territorial del Estado vigente en el momento de aprobación del Texto Constitucional. Así pues, característica fundamental de nuestro modelo es la necesidad de un desarrollo postconstitucional, a través de los Estatutos de Autonomía de las CCAA y de otras leyes subconstitucionales —especialmente, los instrumentos normativos configurados en el art. 150 y, asimismo, la legislación que desarrolla las previsiones constitucionales del cap. II del Tit. VIII de la Ley Fundamental— para alcanzar las cotas de autogobierno territorial que la Constitución enmarca y posibilita.

La delimitación de nuestro objeto de estudio exige, pues, partir de una sucinta referencia a la configuración constitucional de la autonomía local<sup>3</sup> y, en particular, a las entidades locales comarcales<sup>4</sup>. En este sentido, la Ley Fundamental dedica el cap. II —«*De la Administración Local*»—, del Tit. VIII —«*De la Organización territorial del Estado*»—, a la regulación de la autonomía local, que junto al art. 137, sientan los grandes principios constitucionales del régimen local. La previsión constitucional de la comarca se encuentra latente en el art. 141.3, que sin mencionar expresamente esta forma de organización local supramunicipal se refiere indudablemente a este tipo de entidad local, tal como corrobora una interpretación histórica, que atiende a la *mens legislatoris*, manifiesta en los Diarios de Sesiones de las Cortes Constituyentes, «*Se podrán crear agrupaciones de municipios diferentes*

<sup>2</sup> Accesible en la web institucional del Ayuntamiento de Murcia: <http://www.ayto-murcia.es/boletines/PDF/100306D1A.PDF>.

<sup>3</sup> Cfr. F. SOSA WAGNER, *Manual de Derecho Local*, 9ª edición, Thomson/Aranzadi, Madrid, 2005, p. 49 y ss.

<sup>4</sup> Un estudio de la Comarca en la legislación preconstitucional en A. MARTÍNEZ MARÍN, «La Comarca: aspectos administrativos y de representación», *Anales de la Universidad de Murcia*, nº 3-4, 1972, pp. 129 y ss.

*de la provincia*»<sup>5</sup>. En este marco constitucional, corresponde a los EEAA, como normas institucionales básicas (art. 147.1 CE) y fundacionales de las CCAA, configurar las comarcas como entidades locales supramunicipales, optando por un determinado modelo de vertebración territorial, en el ejercicio de su potestad de autoorganización, como ha tenido ocasión de subrayar el Tribunal Constitucional (STC 214/1989).

Asimismo, también se puede advertir una referencia implícita a la comarca, no sólo como entidad local, sino, a la par, como administración periférica interna de la Comunidad Autónoma, en el art. 152.3, cuando dispone que «*Mediante la agrupación de municipios limítrofes, los Estatutos podrán establecer circunscripciones territoriales propias, que gozarán de plena personalidad jurídica*». Ciertamente, la sistemática de la Constitución pudiera llevar a pensar que dicha previsión se circunscribía a las denominadas CCAA de vía extraordinaria —las que se constituyeron a través de las previsiones reguladas en el art. 151 y la disposición transitoria segunda—; sin embargo, al igual que ha ocurrido con las instituciones de autogobierno previstas en el apdo. 1º del mismo precepto, finalmente han sido los Estatutos de Autonomía, con independencia de la vía de elaboración, los que expresamente han configurado las comarcas como entidades local supramunicipales y, en su caso, circunscripciones territoriales propias de la Administración autonómica.

En el marco de las escasas previsiones constitucionales, algunos Estatutos de Autonomía han previsto la institucionalización comarcal. En este sentido, debe ser recordado que para *Cataluña* establecía la redacción originaria de su Estatuto de Autonomía, aprobado mediante Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, que «*el territorio de Cataluña como Comunidad Autónoma es el de las comarcas comprendidas en las provincias de Barcelona, Gerona, Lérida y Tarragona, en el momento de promulgarse el presente Estatuto*» (art. 2) y, asimismo, que «*la Generalitat de Cataluña estructurará su organización territorial en municipios y comarcas...*» (art. 5, apdo. 1º). Por su parte, el Decreto-Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el TR de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña dispone en su art. 1º que «*los municipios y las comarcas son los entes locales en que se organiza territorialmente la Generalidad de Cataluña*». Asimismo, la vieja Ley 6/1987, de 4 de abril, ha sido derogada por el Decreto Legislativo 4/2003, de 4 noviembre, que aprueba el Texto Refundido de la Ley de la Organización Comarcal de Cataluña extendiendo la división comarcal a todo el territorio catalán (art. 2. 2)<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Una referencia a los trabajos parlamentarios en R. ENTRENA CUESTA, «El marco constitucional para la ordenación de la comarca», en VV. AA., *La Comarca como Ente Territorial*, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 1984, pp. 23-24.

<sup>6</sup> Debe tenerse en cuenta, no obstante, que la Ley Orgánica 6/2006 de Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña introduce un nuevo ente local, las veguerías, definido como «*el ámbito territorial específico para el ejercicio del gobierno intermunicipal de cooperación local*» (art. 90) y cuya futura institucionalización repercutirá en la actual base territorial comarcana definida en el Estatuto vigente.

Por otra parte, la Comarca recibe un tratamiento dispar en la legislación de las diversas Comunidades Autónomas:

— Para *Galicia* debe tenerse en cuenta la Ley 7/1996, de 10 de julio, de desarrollo comarcal aunque, como apunta MARTÍN REBOLLO, no sea propiamente una ley de organización territorial sino de desarrollo económico<sup>7</sup>.

— En *Aragón*, el proceso de institucionalización comarcal ha sido progresivamente realizado a través de diversas medidas legislativas. Por una parte, la Ley 10/1993, de 4 de noviembre, de Comarcalización de Aragón estableció un marco regulador genérico y su procedimiento de creación. La Ley 8/1996, de 5 de diciembre, de Delimitación Comarcal, establece el mapa comarcal y, por último, la Ley 23/2001, de 26 de diciembre, de Medidas de Comarcalización, ha impulsado decididamente el modelo de organización comarcal mediante un significativo proceso de transferencias de competencias hacia las entidades locales de nueva creación<sup>8</sup>.

— En *Castilla y León*, se ha reconocido únicamente mediante Ley 1/1991, de 14 de marzo, la Comarca del Bierzo, sin que se vislumbre la generalización del modelo comarcal<sup>9</sup>.

— En *Asturias*, se aprobó la Ley 3/1986, de 15 de mayo, por la que se regula el procedimiento de creación de comarcas en el Principado de Asturias, sin que hasta la fecha se haya procedido a institucionalizar este ente local. A semejanza de lo que acontece en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, también el Estatuto de Autonomía de esta Comunidad establece, sin embargo, que «*el Principado de Asturias se organiza territorialmente en Municipios, que recibirán la denominación tradicional de concejos, y en comarcas*» (art. 6).

— En *Cantabria*, se aprobó la Ley 8/1999, de 28 de abril, de Comarcas en la que se prevé que «*la creación de cada una de las comarcas se realizará por Ley del Parlamento que determinará su denominación, ámbito territorial, composición, funcionamiento y sede de sus órganos de gobierno, que serán representativos de los Ayuntamientos que las formen, así como las competencias y recursos económicos propios de las mismas*» (art. 3. 1). Por su parte, el apdo. 2º de este mismo precepto establece que «*la creación de las comarcas no exigirá su generalización a todo el territorio de la Comunidad Autónoma mientras no se haya producido la comarcalización del se-*

<sup>7</sup> L. MARTÍN REBOLLO, *Leyes Administrativas*, 11ª edición, Aranzadi, 2005, p. 909.

<sup>8</sup> Sobre la realidad comarcal aragonesa y su proceso de institucionalización pueden consultarse R. SALANOVA ALCALDE (Director), *La Comarcalización de Aragón*, 2ª edición, Cortes de Aragón, Zaragoza, 2002; y J. M. HERNÁNDEZ DE LA TORRE, «Un aspecto de la reforma administrativa: la comarcalización de Aragón», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, nº 292-293, 2003, pp. 367 y ss.

<sup>9</sup> Cfr. T.A. QUINTANA LÓPEZ, «Las comarcas en Castilla y León. La comarca de El Bierzo», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 3, 1993, pp. 139 y ss.

*tenta por cien del territorio de la Comunidad».* Hasta la fecha, sin embargo, no se ha institucionalizado ninguna Comarca en esta Comunidad.

— En *La Rioja*, su Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Administración Local señala expresamente en su Exposición de Motivos que *«en relación con la comarca, la Ley adopta una posición de cautela coherente con la opción estatutaria relativa a su carácter no necesario. Esta circunstancia aconseja y obliga a ser prudentes, razón por la que se renuncia a poner en marcha de forma inmediata el proceso de creación de las comarcas, dado que no se perciben como una necesidad imperiosa y pudieran resultar una imposición artificiosa y voluntarista del legislador. Ello no supone, sin embargo, renuncia alguna a su posible constitución futura, que puede verse propiciada por la experiencia de las mancomunidades de interés comunitario. En tal sentido, la Ley atribuye al Parlamento la aprobación de la demarcación territorial de La Rioja como paso previo y necesario para la posible creación posterior de las comarcas que también corresponde al Parlamento. Será la Ley de creación la que determine sus elementos constitutivos, su organización, competencias y recursos económicos».*

## **II. LA CONFIGURACIÓN DE LA COMARCA EN EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE LA REGIÓN DE MURCIA COMO ENTIDAD NECESARIA Y PIEZA FUNDAMENTAL EN LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DE LA CARM. LA GARANTÍA ESTATUTARIA DE LA COMARCA**

El Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia, desde su redacción inicial, efectuó una importante opción, dentro del marco constitucional (arts. 141, 147, 148 CE), en la organización territorial de la Comunidad Autónoma, al configurar a las comarcas, junto con los municipios, como entidades locales necesarias. Así, disponía el art. 3 de la Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia, que *«El territorio de la región es el de la actual provincia de Murcia, que se organiza en municipios y comarcas o agrupaciones de municipios limítrofes, basadas en criterios históricos, naturales, geográficos, socioeconómicos, culturales o demográficos. Estas entidades gozarán de la personalidad jurídica y autonomía que les sean atribuidas por las Leyes».*

En modo alguno se trata de una referencia intrascendente, exenta de consecuencias jurídicas y disponible plenamente en su ejecución. Por el contrario, debe alzarse que esta opción estatutaria en favor de la comarca contrasta con la mayor parte de los EEAA, que no mencionan la entidad comarcal porque optaron por un modelo diverso de descentralización territorial interna. En este sentido, el Tribunal Constitucional, en su fundamen-

tal Sentencia 214/1989, sobre la LBRL, concluye que las CCAA, que en sus respectivos Estatutos de Autonomía configuran a las comarcas como entidades locales en que se organiza su territorio están ejerciendo su potestad de autoorganización, a diferencia de las restantes CCAA que optan por un modelo organizativo diverso y, en consecuencia, la eventual creación de comarcas se encuadra en las competencias de régimen local (f.j. 13º).

La redacción originaria del EARM configuraba, pues, a las comarcas como entidades locales territoriales supramunicipales constituidas por la agrupación de *municipios limítrofes, basadas en criterios históricos, naturales, geográficos, socioeconómicos, culturales o demográficos*, disponiendo preceptivamente su *status* jurídico al reconocerles expresamente personalidad jurídica y autonomía —*gozarán*, preceptúa imperativamente el EARM—, debiendo concretar el legislador el grado de autonomía que se les reconoce mediante la atribución de competencias, instituciones de autogobierno, medios y, muy especialmente, recursos hacendísticos. Por tanto, la comarca en la Región de Murcia tiene, como subraya MARTÍNEZ MARÍN, «un carácter existencial preceptivo»<sup>10</sup>.

Resulta patente la clara intención del legislador estatutario de que las comarcas se institucionalizasen con carácter preceptivo, configurándose un verdadero mandato al legislador, a diferencia de otras entidades locales que se contemplaban, de forma diferenciada en el apdo. 2 del art. 3, como meramente facultativas: «*Podrán crearse áreas metropolitanas para la coordinación y gestión de los servicios públicos, así como agrupaciones territoriales para el cumplimiento de los fines específicos*». Por el contrario, las comarcas derivan directamente del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia, cualquier otra interpretación desnaturalizaría la voluntad de legislador estatuyente, en la que indudablemente pesaron los antecedentes históricos y la realidad socioeconómica de algunos territorios murcianos como Cartagena, con unas señas de identidad e idiosincrasia propia que demandaban su reconocimiento institucional<sup>11</sup>.

Posteriormente, la reforma del EARM operada por la Ley Orgánica 1/1998, de 15 de junio, dio nueva redacción al art. 3, pero manteniendo la importancia de la comarca como entidad local institucionalizada por el propio Estatuto a

<sup>10</sup> Reforzando este carácter destaca, asimismo, que el preámbulo del EARM atribuye a la comarca «una función vertebradora capital en esta geografía autonómica: *La Región de Murcia, en pleno respeto a los derechos fundamentales y a las libertades públicas, impulsará el desarrollo de las distintas comarcas de la región sobre la base de unas relaciones armónicas que permitan terminar con los desequilibrios regionales internos*» (A. MARTÍNEZ MARÍN, «Año 2003: referencia legal de las entidades locales murcianas», *Anales de Historia Contemporánea*, nº 20, 2004, pp. 381 y 382).

<sup>11</sup> El Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia, en una muestra más cargada de simbolismo institucional que de reconocimiento de identidades singulares, emplazó la sede de la Asamblea Regional en la ciudad de Cartagena, «*La capitalidad de la Región se establece en la ciudad de Murcia, que será sede de sus órganos institucionales, con excepción de la Asamblea Regional, que la tendrá en la ciudad de Cartagena*» (artículo 5).

fin de vertebrar territorialmente a la CARM, «*La Comunidad Autónoma de Murcia se organiza territorialmente en municipios y comarcas. Los municipios gozan de plena personalidad jurídica y autonomía para la gestión de los intereses que les son propios. Las comarcas gozan también de plena personalidad jurídica, así como de autonomía para el cumplimiento de los fines que les sean atribuidos por la Ley.* Así pues, la vigente redacción del EARM refuerza, aún más si cabe, el carácter basilar de la comarca en la organización territorial interna de la CARM.

Como destacan LÓPEZ PELLICER y TOLIVAR, «el EARM va más allá al considerar la comarca como entidad necesaria, al mismo nivel que el Municipio. No se dice que la Comunidad podrá organizarse en comarcas. Sin duda en esta redacción tan discutida que ya aparecía en la versión original de 1982 y a la que el transcurso del tiempo ha dejado en evidencia, se ha debido a diversas circunstancias. La primera y más singular la uniprovincialidad de la Comunidad que podía aconsejar un nivel territorial intermedio entre el regional y el municipal; la segunda la peculiaridad histórica de Murcia y las pretensiones divisorias de la provincia única, que podrían diluirse con una comarcalización efectiva y, en tercer lugar, el planteamiento mimético con el de otros Estatutos de Autonomía»<sup>12</sup>.

La comarca, junto a los municipios, constituye el eje para la descentralización local en la Región de Murcia<sup>13</sup> y, por tanto, esta voluntad del legislador estatutario resulta indisponible por los poderes autonómicos constituidos que están obligados a su leal y efectivo cumplimiento. En tal sentido, la destacada STC 214/1989, emplea el concepto de «garantía estatutaria» —con cierto paralelismo a la técnica de la garantía institucional que consagra la CE para la autonomía municipal— con relación a los EEAA, como el de Murcia, que a diferencia de otras CCAA que realizan una opción organizativa disímil, configuran directamente a las comarcas como entidades territoriales en que se articula el territorio autonómico (f.j. 13º).

Como señala FERREIRA, «esta es una opción que además, y al margen de su reconocimiento expreso por el Tribunal Constitucional, parece conscientemente querida, al igual que en Alemania, por el legislador constitucional en relación al tema comarcal. Así, al hablar de circunscripciones territoriales «propias», la Constitución española remite de inmediato la competencia para su regulación a las Comunidades Autónomas... si la Comarca se considera en la misma Constitución como la única institución local propia de las Comunidades Autónomas que sólo a ellas compete regular, éstas tratarán de

<sup>12</sup> J. A. LÓPEZ PELLICER/L. TOLIVAR ALAS, «El territorio de la Región de Murcia. Municipios y Comarcas», en M. GARCÍA CANALES/A. GARRORONA MORALES, *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia*, Murcia, 2005, p. 97.

<sup>13</sup> La importancia de la Comarca para la vertebración territorial en esta zona del Levante español en P. CABRERA FERRÁNDEZ/A. MARTÍNEZ MARÍN/A. SEMPERE FLORES/S. SERRANO SEGOVIA/M. ZAPATA NICOLÁS, *La Comarca de la Vega Baja del Río Segura. Estudio socio-económico para un desarrollo integral*, Universidad de Murcia, Murcia, 1977.

garantizarla con un nivel de protección similar a aquellas que el Estado reconoce como propias. Otras cosa supondría una infraconsideración injustificada del Estatuto como norma institucional básica»<sup>14</sup>.

De este modo, no cabe sostener el carácter simplemente facultativo de la comarca y, en consecuencia, hacer depender plenamente su configuración y virtualidad del legislador regional porque de haber querido el EARM una solución semejante habría procedido como con otras entidades locales supra o inframunicipales, bajo el principio dispositivo, *por ley de la Asamblea Regional se podrán crear áreas metropolitanas y regular las entidades de ámbito territorial inferior al municipio* (art. 3.4).

En suma, desde la entrada en vigor del EARM hace casi veinticinco años, los poderes regionales constituidos, y especialmente el legislador, han incumplido la voluntad constituyente de esta Comunidad Autónoma; han eludido el mandato expresamente configurado por el EARM para descentralizar en estructuras comarcales el poder público<sup>15</sup>. Podemos afirmar con rotundidad que estamos en presencia de una decisiva asignatura pendiente, quizá la más importante en más de dos décadas de autonomía regional, que exige una rectificación urgente<sup>16</sup>.

### **III. LA LEGISLACIÓN DE DESARROLLO DE LA CARM PARA HACER EFECTIVA LA GARANTÍA ESTATUTARIA DE LA COMARCA, EN EL MARCO DE LAS PREVISIONES BÁSICAS ESTATALES: LA LEY 6/1988, DE 25 DE AGOSTO, DE RÉGIMEN LOCAL DE LA REGIÓN DE MURCIA**

#### **1. Breve apunte sobre la funcionalidad de la legislación básica estatal**

Como tempranamente remarcó el Tribunal Constitucional, la regulación del régimen local tiene un carácter bifronte por el reparto de títulos competenciales

<sup>14</sup> A. J. FERREIRA FERNÁNDEZ, *El régimen jurídico de la Comarca en el sistema jurídico español*, Cedecs, Barcelona, 1999, p. 163 y *passim*.

<sup>15</sup> MARTÍNEZ MARÍN ha relatado la crónica del único intento de institucionalizar la comarca en la Región de Murcia; en sus propias palabras, la «*necrología de la primera propuesta legal comarcalizadora de la Región*», recogida en una Proposición no de ley sobre comarcalización de la Región de Murcia, adoptada por la Asamblea Legislativa, el 7 de mayo de 1998, que remitía el estudio comarcal a un grupo de expertos (A. MARTÍNEZ MARÍN, «Año 2003: referencia legal de las entidades locales murcianas», *Anales de Historia Contemporánea*, nº 20, 2004, pp. 381-384).

<sup>16</sup> Las diferentes estrategias políticas que impiden resolver la pendiente vertebración territorial de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y, en especial, la aspiración provincial de Cartagena en A. GARRORENA MORALES, *La autonomía murciana, un intento de identificación*, DM, Murcia, 2000, pp. 80 y ss.

que han operado la Constitución (arts. 148.1.2ª y, sobre todo, 149.1.18ª) y los EEAA, tal como ha tenido ocasión de interpretar en copiosa jurisprudencia constitucional (desde la temprana STC 32/1981, pasando por la fundamental STC 214/1989, reiterada, entre otras, en la STC 385/1993). Ello significa que la regulación de las entidades locales comarcales responde, en primer lugar, a la legislación básica del Estado, dictada en ejercicio de sus competencias de esta naturaleza que requiere, en segundo término, el desarrollo legislativo de las Comunidades Autónomas, decisivo en este ámbito.

El núcleo de la regulación básica estatal sobre régimen local se encuentra en la Ley 7/1985, Reguladora de la Bases del Régimen Local (LBRL) —con diversas modificaciones posteriores, entre las que cabe destacar las propiciadas por la Ley 11/1999 y, más recientemente, por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre—, que se refiere a las comarcas en diversos preceptos.

En primer lugar, el art. 3.2.b reconoce expresamente a la comarca la condición de Entidad local supramunicipal, remitiendo a las CCAA, en el marco de sus respectivos EEAA, su institucionalización, «*Gozan, asimismo, de la condición de Entidades locales: b) Las Comarcas u otras Entidades que agrupen varios Municipios, instituidas por las Comunidades Autónomas de conformidad con esta Ley y los correspondientes Estatutos de Autonomía*». En íntima conexión con este precepto, el art. 4 LBRL, tras atribuir a las Entidades Locales necesarias *ex constitutione* —municipio, provincia e isla— las potestades, prerrogativas y privilegios característicos de las Administraciones Públicas territoriales, dispone en el apartado 2: «*Lo dispuesto en el número precedente podrá ser de aplicación a las entidades territoriales de ámbito inferior al municipal y, asimismo, a las comarcas, áreas metropolitanas y demás entidades locales, debiendo las Leyes de las Comunidades Autónomas concretar cuáles de aquellas potestades serán de aplicación*».

En suma, corresponde a las Comunidades Autónomas, en el marco de sus respectivos Estatutos de Autonomía, la institucionalización de una organización comarcal propia, configurando, asimismo, su grado de autogobierno mediante las competencias y potestades administrativas superiores que expresamente le atribuya el legislador autonómico. Incluso, en aquellos supuestos como la Región de Murcia, en los que el propio Estatuto de Autonomía ha creado la realidad comarcal, debe entenderse que estamos ante un auténtico mandato al legislador para que haga efectivo el decisivo pronunciamiento estatutario de organizar el territorio autonómico en comarcas.

La importante previsión de los arts. 3 y 4 LBRL tiene un posterior complemento en el art. 42 —inserto en el Tít. IV, dedicado a «*Otras Entidades Locales*»—, que establece los requisitos básicos para la creación de comarcas por las CCAA:

1. *Las Comunidades Autónomas, de acuerdo con lo dispuesto en sus respectivos Estatutos, podrán crear en su territorio comarcas u otras entidades que agru-*

*pen varios Municipios, cuyas características determinen intereses comunes precisados de una gestión propia o demanden la prestación de servicios de dicho ámbito.*

2. *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.*

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.*

4. *La creación de las comarcas no podrá suponer la pérdida por los Municipios de la competencia para prestar los servicios enumerados en el artículo 26, ni privar a los mismos de toda intervención en cada una de las materias enumeradas en el apartado 2 del artículo 25.*

El precepto, pues, constituye una norma de mínimos que deben respetar las CCAA en su legislación propia de régimen local y al adoptar la decisión de institucionalizar las comarcas. En primer término, cabe destacar que la comarca se concibe por el legislador básico como una Entidad Local que *agrupa varios Municipios, cuyas características determinen intereses comunes precisados de una gestión propia o demanden la prestación de servicios de dicho ámbito*. Asimismo, se establecen determinados requisitos procedimentales y serviciales, a fin de no desnaturalizar la autonomía municipal, como subraya la STC 214/1989, remitiéndose al legislador autonómico, dentro de estas bases estatales, la regulación detallada de este tipo de Entidad Local y, en particular, su ámbito territorial, la composición y el funcionamiento de sus órganos de gobierno, así como la atribución de competencias.

Algún sector doctrinal se ha mostrado crítico con el entendimiento que ha hecho el legislador básico de las competencias estatales en esta materia. En concreto, sostiene FERREIRA que «el exceso de protagonismo que se ha concedido a municipios y provincias para el establecimiento de la organización comarcal, unido a una noción restrictiva de comarca, tanto en lo competencial como en lo organizativo y financiero, contrasta abiertamente con lo establecido por aquellos Estatutos que la definen como un elemento de su organización territorial... Esta abierta contradicción, Estatutos-Legislación básica, debiera, a nuestro entender, resolverse con la declaración de inconstitucionalidad de aquellos preceptos básicos que condicionan imperativamente el ejercicio de las competencias autonómicas sobre las comarcas, y ello por

la posición preeminente que gozan las normas estatutarias frente al legislador ordinario»<sup>17</sup>.

En este sentido parece encaminar sus pasos el prelegislador, en el borrador del Anteproyecto de Ley Básica del Gobierno y de la Administración Local, que reduce notablemente la funcionalidad de la legislación básica en la materia<sup>18</sup>. En particular, la creación de Entidades Locales por las CCAA se remite, en muy buena medida, a la legislación autonómica sin configurar el veto municipal como un límite al impulso de nuevas entidades locales supramunicipales<sup>19</sup>.

En cualquier caso, la comprensión extensiva de las bases estatales en esta materia pudiera efectivamente explicar el «enfriamiento» de las pretensiones comarcalizadoras que subyacía a determinados Estatutos de Autonomía, entre ellos, el de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia que, conforme a lo que se ha expuesto, no ha desarrollado sus potencialidades innovadoras en relación con la estructura institucional de esta Comunidad.

## 2. La legislación de desarrollo de la CARM

En el marco de la previsión configurada en la disposición adicional primera de la LBRL y al amparo de los títulos competenciales asumidos en el artículo 11 del Estatuto de Autonomía<sup>20</sup>, la CARM legisló sobre régimen local

<sup>17</sup> FERREIRA, *op. cit.*, p. 202.

<sup>18</sup> Sin duda, en la elaboración de la nueva legislación básica en materia de régimen local está incidiendo el actual proceso de reformas estatutarias y, muy especialmente, la del Estatuto catalán. El artículo 151 de la Ley Orgánica 6/2006, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, asume como competencia exclusiva la organización territorial, respetando la garantía institucional establecida por la Constitución en los artículos 140 y 141, que incluye, en todo caso, *la determinación, la creación, la modificación y la supresión de las entidades que configuran la organización territorial de Cataluña*.

<sup>19</sup> El borrador del Anteproyecto (marzo de 2006) dedica un sólo precepto, el artículo 6º, a la creación de entidades locales por las CCAA, circunscribiendo las bases estatales, en lo tocante a los entes supramunicipales, a fijar los principios de: i) Autonomía de los entes locales necesarios, ii) representación de todos los municipios que las integren, iii) eficiencia y economía, evitando duplicidades competenciales y iv) suficiencia financiera.

<sup>20</sup> Como otras CCAA de vía ordinaria, que asumieron en sus respectivos EEAA competencias al margen de las materias permitidas por el artículo 148.1 CE, la CARM asumió legislación de desarrollo en diversos ámbitos, algunos claramente en el marco del art. 149.1 CE, además de las competencias *diferidas* recogidas en el artículo 13 EARM, que requerían bien de una reforma estatutaria, bien de una ley orgánica *ex artículo 150.2 CE*. En lo que aquí concierne, disponía el artículo 11, a) del EARM, en su redacción primigenia, que *«En el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, corresponde a la Comunidad Autónoma el desarrollo legislativo y la ejecución en las siguientes materias:*

*a) Alteración de los términos y denominaciones de los municipios comprendidos en su territorio, así como la creación de entidades de ámbito inferior y superior a los mismos, de acuerdo con lo establecido en el presente Estatuto y, en general, las funciones que corresponden a la Administración del Estado sobre las corporaciones locales cuya transferencia autorice la legislación sobre régimen local».*

mediante la Ley 6/1988, de 25 de agosto, de Régimen Local de la Región de Murcia, que dedica parte de su Exposición de Motivos a justificar la disciplina regional de las entidades locales posibilitadas en el marco básico estatal (art. 3.2 y concordantes) y, entre ellas, de la comarca. Destaquemos algunos fragmentos de singular interés tanto por la invocación de títulos competenciales, como por la relevancia que otorgan al hecho comarcal: *«El Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia, en su artículo tercero, dispone que la Región se organiza en municipios y comarcas o agrupaciones de municipios limítrofes determinando en su art. once, en correspondencia con lo establecido en el artículo 148 de la Constitución Española, la competencia de la Comunidad Autónoma para el desarrollo legislativo y la ejecución, en el marco de la legislación básica del Estado y en los términos que la misma establezca, en materia de alteración de términos y denominaciones de los municipios comprendidos en su territorio así como la creación de Entidades de ámbito inferior y superior a los mismos.*

*La Ley 7/1985 de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, en su disposición adicional primera, apartado 1, configura el marco en el que se ejercerán las competencias legislativas o de desarrollo legislativo sobre Régimen Local, asumidas por la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, en las materias de creación y supresión de Municipios alteración de Términos Municipales, Comarcas, Áreas Metropolitanas, Mancomunidades, Entidades de ámbito inferior al Municipio, Organización Municipal Complementaria y Regímenes Especiales.*

*Dentro de dicho marco la presente Ley trata de desarrollar la legislación del Estado, estableciendo los principios generales de la organización territorial de la Región de Murcia, adaptándolos a las singularidades de sus Municipios».*

La importancia de la organización comarcal queda explícita en la Ley, desde sus disposiciones generales, configurando a las comarcas como Entidades Locales básicas, junto a los Municipios: *«La Comunidad Autónoma de la Región de Murcia se organiza territorialmente en Municipios y Comarcas como sus entidades básicas, que constituyen los cauces inmediatos de participación ciudadana y vecinal»* (art. 1). Asimismo, el principio de descentralización y máxima proximidad de la gestión a la población está expresamente regulado en el art. 3.1 y para su consecución la Comunidad Autónoma podrá delegar el ejercicio de competencias propias de la Administración regional en las Entidades Locales de la Región, facultar a éstas para la gestión ordinaria de determinados servicios competencia de la misma, así como establecer convenios de colaboración, ajustándose en su actuación a lo dispuesto en la Ley Regional de Descentralización Territorial y Colaboración entre la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y las Entidades Locales, dotándoles de los recursos humanos y materiales para el ejercicio de dichas competencias (art. 4). La Ley Regional reconoce a las comarcas el

*status* jurídico característico de las Administraciones Territoriales Locales, otorgándoles las potestades administrativas, prerrogativas y privilegios propios de las mismas (art. 4 LBRL). Así, las *Comarcas tendrán las potestades que la legislación básica del Estado reconoce a los Municipios* (art. 5).

En el Título III, relativo a las *Entidades locales de ámbito territorial superior o inferior al municipio*, se dedica el cap. I a la Comarca (arts. 59-61). La comarca se caracteriza legalmente, siguiendo la configuración del EARM y de la normativa básica estatal, como la agrupación de varios municipios limítrofes cuyas características históricas, naturales, geográficas, socioeconómicas, culturales o demográficas determinen intereses comunes precisados de una gestión propia, o demanden la prestación de servicios en dicho ámbito<sup>21</sup>. La creación de comarcas requiere Ley de la Asamblea Regional, si bien debe entenderse un auténtico mandato al legislador la configuración comarcal, en todo o en parte de la Región de Murcia, habida cuenta que es el Estatuto de Autonomía, la norma de superior rango del subordenamiento regional la que preceptúa jurídicamente la realidad comarcal, estableciendo una auténtica *garantía estatutaria* con el alcance que el Tribunal Constitucional le otorga.

En cuanto al procedimiento, dispone el art. 60 que la iniciativa para la creación de una Comarca podrá partir de los propios Municipios interesados, del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma, a propuesta de la Consejería competente en materia de Régimen Local, o de los demás titulares de la iniciativa legislativa. En todo caso, será preceptivo oír a las Entidades Locales que puedan resultar afectadas por la creación de la Comarca, no pudiéndose crear la Comarca si a ello se oponen expresamente las dos quintas partes de los municipios afectados, siempre que representen, al menos, la mitad del censo electoral del territorio correspondiente (art. 61). Cuando la iniciativa sea del Consejo de Gobierno se requerirá el Dictamen preceptivo del Consejo Jurídico de la Región de Murcia con relación al anteproyecto de Ley, tal como se infiere de lo preceptuado en el art. 12.2 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia. La Ley de creación

<sup>21</sup> Esta doble naturaleza de la Comarca, como realidad sociológica —con fuertes antecedentes históricos— y como respuesta técnico-racionalizadora de la organización local fue convenientemente subrayada por la mejor doctrina. Vid. R. MARTÍN MATEO, *Entes Locales Complejos*, Trivium, Madrid, 1987, p. 150.

En concreto, la estructura territorial esencialmente comarcal del Antiguo Régimen en A. CIFUENTES CALZADO, «Antecedentes de la Comarca: la Comarca como entidad territorial», en VV. AA., *La Comarca y la Administración Territorial*, CEMCI, Granada, 1986, pp. 14 y ss.

El legislador catalán ha sido sensible a esta doble exigencia en la institucionalización comarcal cuando establece que «la división y la organización comarcales de Cataluña se rigen por los criterios siguientes: a) Los ámbitos territoriales resultantes tienen que coincidir con los espacios geográficos en que se estructuran las relaciones básicas de la actividad económica y tienen que agrupar municipios con características sociales, culturales e históricas comunes; b) Los ámbitos territoriales resultantes tienen que ser los más adecuados para hacer efectivos los principios de eficacia, descentralización, participación y subsidiariedad en la prestación de los servicios públicos» (art. 2 del Decreto Legislativo 4/2003).

o, en su caso, la de modificación de la Comarca determinará el ámbito territorial de la misma, su denominación, capitalidad, las concretas competencias que asuma, la composición, designación y funcionamiento de sus órganos de gobierno y los recursos económicos y financieros que se le asignen.

#### **IV. LA EXIGENCIA DE DESCENTRALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE LAS CC.AA.: ALGUNOS HITOS SIGNIFICATIVOS**

##### **1. El Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías**

En 1981 se constituyó, en el Centro de Estudios Constitucionales, la Comisión de Expertos en materia de autonomías territoriales, presidida por el Prof. GARCÍA DE ENTERRÍA, que junto a otros destacados administrativistas elaboraron un trascendental *Informe sobre Autonomías*, que constituirá la base para la adopción de los *I Pactos Autonómicos de 1981*, que impulsaron y racionalizaron el proceso autonómico sentando principios tan asumidos en la actualidad como la generalización de las CCAA a todo el territorio nacional y la uniformidad de las instituciones básicas de autogobierno (modelo del art. 152. 1 CE). Especial importancia tiene el mencionado Informe en la medida que plantea las grandes líneas directrices del modelo de Administración Pública de las CCAA, que tendrá reflejo en el ordenamiento jurídico y, especialmente, en los EEAA y la Ley 12/1983, del Proceso Autonómico.

El *Informe ENTERRÍA* destaca por su propuesta de un modelo alternativo de organización administrativa autonómica frente al imperante en la Administración del Estado, todavía vigentes en aquel momento las grandes leyes franquistas en la materia —Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957 y, entre otras, la Ley de Régimen de las Entidades Estatales Autónomas de 1958—, que se basaba en una poderosa Administración central, de estructura departamental y jerárquico-piramidal, junto a una omnipresente Administración periférica y una constelación de entes instrumentales (organismos autónomos, entidades públicas, empresas públicas y otros entes apátridas) bajo la común y tradicional denominación de Administración institucional.

Frente a este modelo, el *Informe ENTERRÍA* planteó la necesidad de una nueva estructura administrativa en las CCAA, que bajo el principio de la descentralización y máxima cercanía de la gestión a los ciudadanos se articulase en torno a las entidades locales y, especialmente, a las Diputaciones provinciales. Merece la pena retener las acertadas reflexiones del Informe de la Comisión de Expertos sobre este tema, que si bien, quizá, no puedan retomarse en la actualidad con la contundencia que se formularon, si suponen, en todo caso, una advertencia del papel que deben jugar los entes locales

supramunicipales en el ejercicio de las competencias autonómicas y, más genéricamente, en su imbricación y articulación con la Administración Regional.

*«Instauradas las Comunidades autónomas en todo el territorio del Estado resultaría gravemente inconveniente para la salud del sistema que aquéllas decidieran reproducir en su propio espacio los esquemas organizativos de la Administración del Estado (...) Severas y decididas deben ser las previsiones tendentes a evitar la burocratización de las Comunidades autónomas. La formación de un aparato administrativo extenso debe evitarse tanto en los niveles centrales como en los periféricos. La mayor parte de las provincias que van a quedar integradas en las nuevas Comunidades autónomas soportarían mal que a la antigua centralización estatal sucediera una nueva centralización regional. Y éste es, justamente, el efecto que produciría la asunción de las facultades resolutorias en la mayor parte de los asuntos públicos por los servicios administrativos centrales de cada Comunidad autónoma. Lo mismo puede decirse si la participación provincial se reduce, como ocurre en relación con la Administración estatal, a ofrecer su territorio como sede para los servicios periféricos de la Administración autónoma.*

*Una solución organizativa de este tipo es, desde luego, contraria a los principios constitucionales que imponen la descentralización administrativa (artículo 103), pero también violenta los propios fundamentos de la reforma que se avecina, que debe pretender, como se ha dicho, un fortalecimiento y clarificación de los servicios administrativos además de una recuperación del ciudadano, al que la Administración debe volver la mirada ofreciéndole participación y, por ello, proximidad (...)*

*Un esquema organizativo como el propuesto impone lógicamente la utilización necesaria de las Corporaciones locales, y destacadamente de las Diputaciones provinciales para que ejerzan ordinariamente las competencias administrativas que pertenecen a las Comunidades autónomas.*

*(...) es ésta una solución general que debe incorporarse a cada Estatuto de autonomía en la fase de su elaboración y aprobación. En la plasmación definitiva de la opción que se propugna están implicadas claramente las potestades de autoorganización de cada territorio y ésta es una cuestión que la Constitución pone a disposición de los Estatutos y sus normas de desarrollo (artículos 147, c y 148.1.1), y en la que para lograr la efectividad de sus propuestas (...), la comisión las remite al pacto que ha de establecerse entre las fuerzas políticas».*

## **2. La concreción normativa del modelo de Administración autonómica indirecta y descentralizada: la Ley 12/1983, del Proceso Autonómico**

Resultado directo del Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías fue la iniciativa legislativa del proyecto de LOAPA (Proyecto de Ley Orgánica y de Armonización del Proceso Autonómico) que, si bien fue des-

calificado en su forma normativa de ley orgánica y de ley de armonización por el Tribunal Constitucional, sin embargo, se aprobó y continúa vigente como ley ordinaria: la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico. Ciertamente, la función constitucional de la Ley del Proceso Autonómico que el Informe postulaba quedó, en buena medida, desvirtuada por la STC 76/1983, recaída en el hoy derogado, y desde algunos ámbitos reivindicado, recurso previo de inconstitucionalidad contra proyectos de leyes orgánicas, al reputar el Alto Tribunal que el proyecto vulneraba la Constitución en su doble condición de ley orgánica y de ley de armonización, por no cumplir los presupuestos constitucionales habilitantes para este tipo de leyes. Despojada del blindaje reforzado con que se concibió, la virtualidad de buena parte de las previsiones legales de la Ley del Proceso Autonómico ha sido escasa, lo que no empece la racionalidad de alguno de sus planteamientos.

La Ley del Proceso Autonómico plasmó las propuestas del Informe Enterría y articuló las técnicas necesarias para implementar un modelo de Administración descentralizada de las CCAA, propiciando el ejercicio de competencias autonómicas por los Entes Locales supramunicipales y, en particular, por las Diputaciones Provinciales. Precisamente, el Título II se dedica a *Comunidades Autónomas y Diputaciones Provinciales* y, entre otras, disciplina las siguientes técnicas competenciales a fin de favorecer esa Administración indirecta y descentralizada de las CCAA: i) Transferencia de competencias propias de la Comunidad Autónoma, ii) delegación del ejercicio de competencias de titularidad autonómica, iii) gestión ordinaria de los servicios propios de la Administración autonómica, iv) delegación del ejercicio de competencias transferidas o delegadas por el Estado a la Comunidad Autónoma, según la naturaleza de la materia, v) encomienda de gestión por el Estado a las Diputaciones Provinciales del servicio de recaudación de tributos.

Asimismo, para las Comunidades Autónomas uniprovinciales se establece que la Diputación Provincial quedará integrada en ellas, con los siguientes efectos:

a) Una vez constituidos los órganos de representación y gobierno de la Comunidad Autónoma o en el momento que establezcan los respectivos Estatutos, quedarán disueltos de pleno derecho los órganos políticos de la Diputación.

b) La Administración provincial quedará totalmente integrada en la Administración autonómica.

c) La Comunidad Autónoma, además de las competencias que le correspondan según su Estatuto, asumirá la plenitud de las competencias y de los recursos que en el régimen común correspondan a la Diputación Provincial.

d) La Comunidad Autónoma se subrogará en las relaciones jurídicas que deriven de las actividades anteriores de la Diputación Provincial.

### 3. La recepción en la CARM del modelo de Administración autonómica indirecta y descentralizada: La Ley 7/1983, de 7 de octubre, de descentralización territorial y colaboración entre la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y las entidades locales

De la misma época que la Ley Estatal 12/1983, del Proceso Autonómico, e inspirada en los principios del *Informe ENTERRÍA*, es la Ley Regional 7/1983, de Descentralización Territorial y Colaboración entre la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y las Entidades Locales, que se inscribe en la tendencia a impulsar un modelo de Administración descentralizada de la CARM y que, con el paso de los años, aún manteniendo su vigencia formal representa, al igual que muchas instituciones reguladas en la Ley de Régimen Local de la Región de Murcia, un conjunto de normas olvidadas y sin que sea apreciable el impulso político imprescindible para su aplicación y efectividad<sup>22</sup>.

Resulta de interés destacar las principales vías y técnicas de descentralización de la Administración Regional en favor de las Entidades Locales. En este sentido, es bien ilustrativa la Exposición de Motivos de una Ley que, no se olvide, está vigente —al menos, formalmente— en la Región de Murcia:

*La Comunidad Autónoma de la Región de Murcia tiene planteada como cuestión básica la determinación del modelo de Administración que se ha de implantar en su ámbito territorial, lo cual se vincula a otros objetivos, como son la lucha contra la desigualdad y la mejora en la calidad de vida.*

<sup>22</sup> Bien significativa es la renuencia sistemática del Gobierno Regional a incrementar el número de municipios de la Región, a pesar de su escaso número, gran extensión de algunos términos municipales, la tradicional existencia de núcleos de población separados con importante población y déficit servicios. Uno de los últimos intentos promovidos por la población fue el de la creación del municipio de *Dos Mares*, por segregación parcial de los Municipios de Cartagena y San Javier, que comprendía importantes pedanías, lugares y núcleos turísticos como Los Belones, Cabo de Palos, La Manga del Mar Menor, Cala Reona, Playa Honda, Mar de Cristal, Islas Menores, Cobaticas, Las Barracas, El Sabinar, con su diseminado y zonas de influencia, Islas del Ciervo, Grosa, Redonda y Rondella, del Sujeto y Hormigas, del término municipal de Cartagena, y de La Manga del Mar Menor, y las Islas Mayo o del Barón y Perdiguera, del Municipio de San Javier. La denegación por el Consejo de Gobierno de la solicitud de segregación formalizada por los vecinos fue recurrida y desestimada, primero, por la sentencia núm. 197/2000 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia en fecha 13 de marzo de 2000, y, posteriormente, confirmada en casación por la STS de 15 de marzo de 2005 (RJ 2005/2240). Quizá pueda influir en la reiterada oposición del ejecutivo regional a las demandas segregacionistas, el complejo proceso de creación del último municipio murciano, Los Alcázares, creado por el Decreto 77/1983, de 13 de octubre, pero posteriormente anulado por la STS de 30 de mayo de 1989 (RJ 1989/4096), por motivos competenciales, que obligó a convalidar legislativamente la creación de este municipio mediante la Ley Regional 4/1989, de creación (*sic*) del municipio de Los Alcázares y adopción de medidas complementarias (Cfr. A. GUTIÉRREZ LLAMAS, «Competencia para la creación, modificación y alteración de términos municipales: el caso de Los Alcázares», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 245, enero-marzo 1990, pp. 147 y ss.) En la actualidad, el movimiento segregacionista mantiene su pujanza, pese a las resistencias municipales y regionales, buena muestra de ello son los procedimientos iniciados en el municipio de Murcia por los vecinos de las pedanías de El Palmar y de El Raal.

*Desde esta perspectiva, se entiende que sólo a través de una Administración próxima al ciudadano, que permita una participación en las tareas públicas, pueden ser alcanzados tales objetivos.*

*La configuración de este tipo de Administración regional descentralizada, debe hacerse sin menoscabo de la autonomía municipal, con la que es perfectamente compatible. Y ello en el debido entendimiento de que mientras la Autonomía supone la existencia de un ámbito de actuación propio de cada Entidad Local, que la Comunidad Autónoma está obligada constitucionalmente a respetar, la descentralización comporta la transferencia del ejercicio de funciones, que previamente ha asumido la Comunidad Autónoma como propias.*

*La descentralización territorial puede hacerse extensiva a cualquier Entidad Local, incluyendo la Comarca.*

*Singular atención se presta en el capítulo II del Proyecto de la Ley a la delegación de competencias de la Comunidad Autónoma en los Entes Locales, que se articula en base a la libre y voluntaria aceptación por éstos de las funciones delegadas, solicitado por iniciativa propia o a propuesta de la Comunidad Autónoma. Se destaca la posibilidad de que dicha delegación abarque funciones ejecutivas y de gestión, así como, en su caso, reglamentarias, cuando esta facultad corresponda a la Comunidad Autónoma, según el Estatuto de Autonomía.*

Resulta notable la nueva referencia expresa a las comarcas en el mismo pórtico de la Ley de descentralización territorial —cap. I, *Disposiciones Generales*, «*La Administración de la Comunidad Autónoma se organizará territorialmente conforme a los principios de legalidad, eficacia, descentralización, participación, coordinación y solidaridad al servicio de los intereses generales de la Región de Murcia. Las Comarcas o agrupaciones de municipios limítrofes gozarán de personalidad jurídica y autonomía que les sean atribuidas por las leyes*» (art. 1)—, lo que constituye fiel exponente de una realidad reiteradamente consagrada en el EARM y las principales Leyes referidas al Régimen Local en la CARM, pero elocuentemente olvidada por el Poder Ejecutivo Regional, que, sin distinción de partidos políticos, ha eludido sistemáticamente el cumplimiento del mandato estatutario y legal.

La Ley de descentralización, siguiendo la pauta de la Ley Estatal 12/1983, del Proceso Autonómico, establece diversas técnicas para operar la descentralización de competencias y servicios de la CARM en favor de los Municipios o de cualquier otra Entidad Local: i) Delegar en éstas el ejercicio de competencias propias de la Comunidad Autónoma; ii) facultar a los Entes Locales para asumir la gestión ordinaria de los servicios propios de la Administración Regional; iii) utilizar los órganos y medios propios de los Entes Locales para la prestación de los servicios de la Comunidad Autónoma.

Además, la Administración Regional podrá colaborar con las Entidades Locales mediante la prestación de asistencia técnica, ayuda financiera o cualquier otro procedimiento análogo. Igualmente, la Comunidad Autónoma y las

Entidades Locales podrán formalizar convenios y constituir Entes de gestión públicos o privados para la ejecución de obras, explotación de bienes o prestación de servicios determinados que tengan interés local o en los que coincida éste con los regionales, así como instrumentar la asistencia o ayuda a dichas entidades.

Sin embargo, el tiempo transcurrido desde la aprobación de esta temprana ley regional de descentralización local permite una valoración sumamente crítica de su aplicación real, de la virtualidad de sus objetivos y de la voluntad política en la ejecución de las medidas de potenciación de las estructuras locales que diseñaba. Lejos de tenderse hacia el modelo de Administración indirecta o descentralizada —posteriormente relanzado con la idea de la denominada Administración única<sup>23</sup>—, las técnicas, instrumentos y previsiones en favor de la descentralización local han quedado prácticamente inéditas, consolidándose una marcada tendencia centralista en la Administración Regional de Murcia<sup>24</sup>.

## V. UN APUNTE PROSPECTIVO QUE REFUERZA LA INTERMUNICIPALIDAD EN EL SISTEMA LOCAL: EL LIBRO BLANCO PARA LA REFORMA DEL GOBIERNO LOCAL

No sería suficiente, ni realista, circunscribir nuestro análisis al marco normativo vigente, cuando se está debatiendo un profundo cambio del mismo, en concreto y de forma destacada, en lo que afecta a la organización intermunicipal<sup>25</sup>. En este sentido, el actual Gobierno de la Nación ha impulsado la elaboración de un *Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local* (1ª ed. Julio 2005), como documento de trabajo a partir del cual se genere un proceso de reflexión y participación de todos los agentes implicados, que, en su día, desemboque en un proyecto de Ley Básica Estatal que venga a sustituir a la actual LBRL.

Ciñéndonos al tema que nos ocupa, debe ponderarse la importancia que el Libro Blanco otorga a la vertebración intermunicipal, mediante las estructuras locales de segundo grado, que, como se destaca adecuadamente, son

<sup>23</sup> Vid. J. RODRÍGUEZ-ARANA, *Autonomías y administración pública: reflexiones sobre la Administración Única*, Praxis/Wolters Kluwer, Barcelona, 1996.

<sup>24</sup> No cabe excluir la posibilidad de que los propios Municipios murcianos hayan recelado de la creación de una nueva entidad local que pudiera suponer una merma de su ámbito competencial. Vid. en este sentido las reflexiones de J. A. LÓPEZ PELLICER, *Autonomía Territorial y competencias municipales. El Pacto Local en la Región de Murcia*, 2ª edición, GJRM, Murcia, 2003, p. 39 y ss.

<sup>25</sup> La Unión Europea viene impulsando también una profunda reflexión en torno a la necesidad de profundizar en la democracia local mediante su reforma institucional. Vid. A. SÁNCHEZ BLANCO, *La organización intermunicipal*, Iustel, Madrid, 2006, pp. 30 y ss.

absolutamente necesarias en el contexto de un mapa local altamente fragmentado como es el español. La cuestión de la intermunicipalidad y las entidades locales de segundo grado constituye uno de los tres grandes ejes de reforma que plantea el Libro Blanco, junto a las competencias y al sistema de régimen local.

En este sentido, algunas reflexiones contenidas en el Libro Blanco resultan de especial interés en la actual coyuntura de reforma estatutaria y, en particular, en lo que respecta a la Región de Murcia. En primer lugar, cabe enfatizar la capital importancia que otorga el documento al fenómeno de la intermunicipalidad, como vía para estructurar la Administración municipal con las CCAA, configurando un verdadero «sistema local». En esta línea de pensamiento, el Libro Blanco entronca con las reflexiones y recomendaciones expuestas en el Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías y las normas que se inspiraron en sus recomendaciones, expuestas *supra*: *El objetivo de los gobiernos locales, que es la ordenación de su territorio y la prestación de servicios de calidad, así como la participación en todos los asuntos que preocupen a su comunidad, no podrá ser alcanzado por la mayoría de ellos sin el concurso de entes intermedios locales de carácter necesario (las diputaciones e instituciones similares, etc.) y de otras entidades locales que en función de los intereses y características de los diferentes territorios puedan crear las CCAA (comarcas, áreas metropolitanas, etc.), así como de aquellas entidades intermunicipales de carácter voluntario (mancomunidades) que ya tienen tradición en nuestro sistema local.*

*Al conjunto de gobiernos locales hemos convenido en denominarlo el «sistema local». Se trata de contemplar la promoción de los poderes locales potenciando un conjunto de entes que, cooperando de una manera concertada, sean capaces de dar respuesta a las demandas de los municipios.*

*En este sistema reticular, el municipio es el nodo principal que en su relación con los otros municipios y las otras entidades locales va a encontrar el espacio adecuado para desarrollar sus políticas. Es en este entorno reticular, en la búsqueda de economías de escala y sinergias que ayudan a alcanzar objetivos en aquellas políticas que desbordan las posibilidades municipales, donde adquieren relevancia las entidades intermedias locales y en la que los otros entes locales no tienen sentido sin los nodos municipales.*

*Esta perspectiva de la red nos obliga a referirnos a un espacio intermunicipal existente pero necesitado de nuevas definiciones y que supone el soporte a la existencia de lo que de ahora en adelante denominaremos «entidades intermunicipales». Esta denominación explica mejor el tipo de relación que se debiera establecer entre las diferentes integrantes del sistema.*

En suma, queda patente en el Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local la necesidad de impulsar el papel de las entidades locales supramunicipales, a fin de potenciar la intermunicipalidad fortaleciendo un verdade-

ro sistema local, cuya funcionalidad no puede ser suplida por las CCAA. Precisamente, tal objetivo se alcanzaría, en muy buena medida, en la Región de Murcia, que además concita la facilidad que le otorga su condición de comunidad autónoma uniprovincial, cumpliendo plenamente la previsión estatutaria de institucionalización de la comarca, como estructura local intermunicipal que posibilite un sistema local más sólido y vertebrador del territorio regional.

## **VI. EL INCUMPLIMIENTO DE LAS PREVISIONES COMARCALES DEL EARM: VALORACIÓN DE LA APLICACIÓN DEL MARCO NORMATIVO COMARCAL EN LA REGIÓN DE MURCIA**

Una vez expuesto, en sus grandes líneas maestras, el marco normativo sobre la creación de comarcas y, en términos más generales, sobre la descentralización local, resulta imprescindible proceder a la valoración de su aplicación y desarrollo efectivo en la Región de Murcia.

La CARM representa, sin duda, una de las Comunidades Autónomas más centralistas de España y de las que menos ha impulsado un proceso interno de descentralización territorial<sup>26</sup>. La Región de Murcia es, con diferencia, la Comunidad Autónoma con una Administración más centralizada, habiéndose negado: i) a comarcalizar su territorio, ii) a fomentar otras entidades supramunicipales, iii) a crear nuevos municipios o iv) a favorecer las entidades inframunicipales. Todo ello, además, eludiendo el claro mandato que se deriva del EARM y del ordenamiento regional: tanto el Estatuto de Autonomía —norma institucional básica de la CARM—, como la Ley 6/1988, de Régimen Local, así como, la Ley Regional 7/1983, de Descentralización Territorial y Colaboración entre la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y las Entidades Locales, afirman reiteradamente la realidad comarcal de la Región de Murcia y configuran el marco normativo para su efectividad.

Además, aunque sea tangencial al tema que nos ocupa, pero sí representa un fiel exponente de un políptica exacerbadamente centralista, brilla por su ausencia la constitución de entidades inframunicipales<sup>27</sup> y ello a pesar del reducido número de municipios de la CARM, de la existencia de importantes núcleos de población (pedanías, diputaciones) y, desde el punto de vista legal, de constituir un verdadero mandato —sistemáticamente incumplido—,

<sup>26</sup> Como subraya MARTÍNEZ MARÍN, «el espíritu centralista sufrido históricamente por esta Región ahora los reproduce su Gobierno autonómico» (A. MARTÍNEZ MARÍN, «El Estatuto de Autonomía de Murcia: gestación y balance», en M. BALADO RUIZ-GALLEGOS (Dir.), *La España de las Autonomías. Reflexiones 25 años después*, Bosch, Barcelona, 2005, p. 1121.

<sup>27</sup> Cfr. A. MARTÍNEZ MARÍN, *Bases para un sistema autonómico comunitario del municipio de Murcia*, Editora regional, Murcia, 1981.

como evidencia con rotundidad la Exposición de Motivos de la vigente Ley 6/1988, de Régimen Local de la Región de Murcia, cuando alzaprima como una de las grandes peculiaridades locales de esta Región que justifican la regulación legal, «*constituye otra singularidad de la Región de Murcia la existencia de núcleos importantes de población separados de la respectiva capitalidad del municipio, de huerta o de campo, tradicionalmente denominados pedanías o diputaciones, que, por su elevado número de habitantes y por su riqueza, podrían aspirar a constituirse en Entidades locales menores o disponer de una organización territorial de gestión desconcentrada. Por ello, la Ley trata de potenciar la figura jurídica de la Entidad local menor y de las juntas de vecinos de pedanías o diputación, de acuerdo con el principio de descentralización en que se inspira toda ella*».

La siguiente tabla, con los datos por CCAA de las Entidades Locales inscritas, ilustra de forma meridiana los pobres resultados de la Región de Murcia en materia de descentralización local:

REGISTRO DE ENTIDADES LOCALES: ENTIDADES INSCRITAS A 1-1-2005

	Munic.	Prov.	isla	EATIM	Manc.	Com.	Área	Otras	Total
Andalucía	770	8		44	86				908
Aragón	730	3		43	71	32			879
Asturias, Principado de	78	1		38	18			1	136
Balears, Illes	67	1	3	1	7				79
Canarias	87	2	7		17				113
Cantabria	102	1		523	18				644
Castilla y León	2.248	9		2.224	235	1		2	4.719
Castilla-La Mancha	919	5		38	126				1.088
Cataluña	946	4		56	67	41	2		1.116
Comunidad Valenciana	542	3		7	56		2		610
Extremadura	383	2		24	77				486
Galicia	315	4		9	38				366
Madrid, Comunidad de	179	1		2	44				226
Murcia, Región de	45	1			8				54
Navarra, Comunidad Foral de	272	1		356	55			2	686
Ciudades de Ceuta y Melilla	2								2
Rioja, La	174	1		4	17				196
País Vasco	251	3		339	35	7			635
TOTAL	8.110	50	10	3.708	975	81	4	5	12.943

FUENTE: Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local

La Región de Murcia, con 45 municipios y 8 mancomunidades, de escasa entidad competencial, representa una Comunidad Autónoma con una estructura territorial poco vertebrada y descentralizada<sup>28</sup>, incumpliendo los principios y directrices legales que hemos destacado. Comparando la situación de la CARM, con otras CCAA con población o territorio similar, los datos resultan sobradamente expresivos: Cantabria cuenta con 644 entidades locales, El Principado de Asturias con 136, La Rioja con 196, Navarra con 686 o Aragón con 879 (de las cuales 32 son comarcas).

En los últimos veinticuatro años la Comunidad Autónoma uniprovincial de Murcia ha desarrollado una Administración Regional fuertemente centralizada en el municipio capitalino, que ha acaparado la mayor parte de los recursos económicos y medios materiales, financieros y personales de la CARM, frente al modelo impuesto en el propio EARM y cuyo marco normativo desde 1988 era adecuado para haber impulsado el proceso de descentralización territorial que tanto el Derecho como la realidad social demandan.

## VII. A MODO DE CONCLUSIÓN

El EARM, en el marco constitucional y ejerciendo la potestad de autoorganización, esencial para cualquier Comunidad Autónoma, ha efectuado una importante opción territorial al configurar la comarca, mediante la técnica de la garantía estatutaria, como una Entidad local supramunicipal necesaria en la organización del territorio regional. Esta opción territorial constituye un mandato ineludible que tiene por destinatarios los poder públicos constituidos de la Región de Murcia y, muy especialmente, la Asamblea Regional que debió aprobar la ley o leyes necesarias para la efectividad del mandato estatutario: delimitando territorialmente las comarcas, estableciendo sus instituciones de autogobierno, garantizando sus competencias, recursos, medios, hacienda y configurando un régimen de relaciones interadministrativas que propicie un modelo descentralizado de Administración Pública.

La Asamblea Regional se ha circunscrito a legislar un marco normativo general para la creación de las comarcas y la descentralización de competencias regionales en las mismas —Ley 7/1983, de Descentralización Territorial y Colaboración entre la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y las Entidades Locales y Ley 6/1988, de 25 de agosto, de Régimen Local de la Región de Murcia—, que es manifiestamente insuficiente para entender cumplidas las previsiones contenidas en el EARM. Puede afirmarse, con todo rigor y rotundidad, que se ha incumplido en su letra y en su espíritu, el mandato contenido en el EARM, que configura y garantiza un modelo de descentralización territorial comarcal, cuyas competencias, medios y recursos, en muy

<sup>28</sup> Cfr. A. MARTÍNEZ MARÍN, «Año 2003: referencia legal de las entidades locales murcianas», *Anales de Historia Contemporánea*, nº 20, 2004, pp. 375-392.

buena medida, deben proceder de los que actualmente gestiona la Administración Regional.

En la actual coyuntura de reforma del EARM debería plantearse con auténtica convicción este mandato sistemáticamente incumplido en los últimos veinticinco años y adoptar los compromisos políticos, sociales y territoriales necesarios para la efectividad, de una vez por todas, de este gran desafío regional pendiente. En la futura reforma del EARM sería conveniente incluir un mapa comarcal de la Región, asimismo, se podrían especificar las competencias que como propias o delegadas se le atribuyen a las comarcas. Incluso, se podrían establecer las principales instituciones de autogobierno comarcal. En todo caso, es imprescindible que se incluya en una disposición adicional del EARM una cláusula que establezca un plazo no superior a un año para que la Asamblea Regional apruebe la ley o leyes de comarcalización de la Región de Murcia, que hagan surgir a la realidad el mandato estatutario más evidentemente incumplido desde la creación de la CARM.

Todo lo expuesto se debe entender sin perjuicio de otras opciones de descentralización local (creación de nuevos municipios y entidades inframunicipales), muy necesarias en la Región de Murcia, que se caracteriza por el mayor nivel de centralización del Estado Autonómico Español.