

La comarca: ¿Realidad o ficción?

JUAN ANGEL PORTUGAL ORTEGA

MODERADOR DE LAS JORNADAS
PONENCIA INTRODUCTORIA

Sin duda, desde siempre una de las mayores preocupaciones del geógrafo ha sido el análisis detallado del territorio y de los fenómenos tanto naturales como sociales que en él se producen.

Para ello siempre se ha visto obligado a parcelar el territorio en espacios geográficos susceptibles de ser aprehendidos en su compleja realidad, si bien muchas veces son divisiones territoriales que se escapan de toda normalización respecto de la estructuración administrativa del territorio, caso de las parcelaciones territoriales en base a un concreto elemento natural o hecho geográfico, o caso por ejemplo de las denominadas cuencas visuales de los estudios del paisaje.

Frente a estas divisiones convencionales o “interesadas” que realiza el analista del territorio, se encuentran las divisiones administrativas que legalmente se establecen para la realización de la actividad socioeconómica y política.

Una de estas unidades territoriales es la comarca, que se sitúa dentro del esquema territorial-administrativo autonómico en una posición intermedia entre el municipio y la provincia.

Si bien no existe una postura doctrinal unánime del contenido propio de la comarca, sin embargo, su interés desde el punto de vista geográfico o territorial puede localizarse en el hecho de constituir un elemento de ordenación espacial singularizado por un contenido funcional.

Sin embargo existen aún múltiples dudas dentro de la doctrina del análisis espacial sobre si la unidad territorial comarcal representa una

realidad objetiva y tangible, lo cual conllevaría necesariamente a un planteamiento científico de búsqueda e identificación de dichas unidades dentro del espacio geográfico; o por el contrario, son simples divisiones del espacio establecidas por el hombre con alguna finalidad operativa, postura esta última, que nos llevaría a considerar las comarcas como meras construcciones arbitrarias, válidas únicamente para alcanzar el fin u objeto que justificó su delimitación.

Es precisamente en este punto donde radica el interés de realizar estas Jornadas, que se celebraron en Mayo de 1994 dedicadas al análisis de la comarca como unidad territorial singular, en las cuales tuviera cabida la reflexión desde diferentes puntos de vista de acuerdo o en línea con el carácter multidisciplinar que corresponde a todo análisis espacial.

Para dar respuesta a este objetivo se ha pretendido realizar un planteamiento del hecho comarcal desde diferentes niveles de estudio. Un primer gran nivel de debate, que abarcaría una reflexión teórica de la comarca como entidad territorial y que, a su vez, se ha desdoblado en dos jornadas de reflexión, una centrada en las bases o dimensiones que la justifican (dimensión histórica, base geográfica y perspectiva funcional) y otra, focalizada en un análisis de dichas perspectivas en su plasmación concreta en las experiencias de las Comunidades de Cataluña y del País Vasco.

Un segundo gran bloque pretende alcanzar un nivel de reflexión centrado ya en un nivel práctico de la realidad cotidiana, comprende el papel vertebrador que desempeña la comarca respecto de otros niveles de división territorial así como respecto a los servicios que puede ofrecer al administrado.

En el estudio de la comarca, al igual que en el de cualquier otro ente territorial municipal o supramunicipal, se hace referencia obligada al territorio como uno de los elementos definidores de los mismos. En tal sentido se expresa el contenido del párrafo segundo del artículo 11 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local (Ley 7/1985, de 2 de abril) —en adelante LRBRL—, cuando expresa que el territorio junto a la población y la organización constituyen los elementos básicos del Municipio.

El concepto de territorio adquiere gran importancia en la conceptualización y análisis de cualquier ente territorial, caso de la comarca, a partir del hecho de que todo territorio necesita estar parcelado y organizado

con el objeto de que la administración pueda ser ejercida de forma eficaz. Esta finalidad por sí sola puede justificar el que el poder se haya preocupado siempre de establecer unos límites geográficos que se correspondan con distintos niveles posibles de actuación administrativa.

Esta reflexión llevada al ámbito de la disciplina geográfica nos posibilita definir la comarca como el territorio que mantiene una homogeneidad en sus condiciones del medio natural y en sus actividades humanas o, lo que es lo mismo, con una identidad natural y humana común.

El elemento territorio que, para los geógrafos es un concepto hasta cierto punto pacífico dentro del análisis espacial, no lo es para la doctrina jurídica administrativa, dado que la discusión sobre su esencia e importancia definitoria en los entes supramunicipales sigue siendo un punto de disconformidad y discusión científica.

Y, en este caso concreto, la polémica se encuentra centrada en el papel que juegan los denominados “entes territoriales” frente a los “no territoriales” cara a la vertebración del territorio en unidades espaciales heterogéneas.

El sector más tradicional explica la existencia de los entes territoriales desde la denominada teoría de la cualidad, que concibe el territorio como un elemento del Estado, frente a la teoría que lo concibe como ámbito de competencias y sustenta la razón de ser de los denominados entes no territoriales.

Frente a esta línea de pensamiento mayoritaria, algunos autores, caso de Santamaría Pastor, se desmarcan de la misma aduciendo que dicha distinción debe realizarse entre un conjunto de entes primarios, que usualmente se califican de entes territoriales, frente a los restantes o, también denominados entes no territoriales, a los que cabría calificar, de forma más acertada, de entes instrumentales.

La actual diversidad de posturas doctrinales trae causa de la explicación que la teoría iusnaturalista del Estado concede al elemento territorio, para quien éste es algo más que el espacio físico en el que los entes pueden ejercer válidamente sus competencias, es su elemento constitutivo esencial o mejor aún, un presupuesto necesario sin el cual no cabe imaginar la existencia misma del ente. Por su parte, para los entes no territoriales, el territorio sería sólo el espacio físico en el que desarrollan sus actividades.

Sin embargo, en opinión de García de Enterría, el concepto de ente territorial elaborado por la doctrina tradicional ha sufrido una crisis importante en sus contenidos esenciales.

Ciertamente, a partir de la obra de Kelsen pierde nitidez la distinción entre entes territoriales y no territoriales, por entenderse que el concepto del territorio, en tanto que elemento constitutivo del ente, carece de sustancia jurídica, dado que supondría un espacio delimitado dentro del cual rige un ordenamiento o se aplica una competencia concreta.

Por encima de toda esta discusión doctrinal cabe reseñar algunas reflexiones que, sin duda, aportan claridad a tal diferenciación y son afirmaciones que gozan de amplio consenso.

Así, resulta claro que los entes territoriales extienden su poder sobre la totalidad de la población existente en su territorio, a diferencia de los no territoriales que sólo lo ejercen sobre aquella parte de la misma relacionada con el fin que prestan.

Si bien las Administraciones territoriales poseen universalidad de fines, las institucionales, por el contrario, responden a un principio de especialidad o, lo que es lo mismo, surgen para la satisfacción de un objeto concreto y determinado.

Asímismo los entes territoriales cuentan con cláusulas generales de competencia, mientras que los institucionales se limitan a gestionar aquellos fines concretos que justifican su creación.

Según esta afirmación la comarca sería un ente de carácter claramente territorial dado que según el artículo 42.2 de la mencionada LRBRL puede asumir competencias de los municipios que la integran, sea por delegación o consenso.

Con independencia de toda la discusión doctrinal descrita en la conceptualización acerca de la comarca, se hace obligado partir de los preceptos legales que normativizan, y a la postre hacen posible su realidad como nivel intermedio de la organización territorial.

Para ello, debe indicarse en primer lugar que el texto constitucional no garantiza, sino más bien prevé en su artículo 141.3¹ la posibilidad de que se creen agrupaciones de municipios diferentes a la provincia, o de

¹ De acuerdo a la literalidad del artículo 141.3 CE: "Se podrán crear agrupaciones de municipios diferentes a la provincia".

que, mediante la agrupación de municipios limítrofes, los Estatutos de las Comunidades Autónomas puedan establecer circunscripciones territoriales propias tal como se desprende de la literalidad del precepto 152.3² de la Norma Fundamental.

De este modo, al establecerse la tipología de los entes locales, se diferencian los entes constitucionalmente garantizados u obligatorios (municipio, provincia, islas), de los entes opcionales que las Comunidades Autónomas pueden potestativamente crear (comarcas, áreas metropolitanas, mancomunidades, etc). Por ello, el tratamiento que de la comarca pudiera realizarse en el propio Estatuto de Autonomía, en tanto que ley de carácter orgánica y resultante del ejercicio de la potestad de autoorganización de la Comunidad Autónoma, debe ser necesariamente entendido como circunscripción o demarcación territorial de la Comunidad y no como un ente local stricto sensu.³

A diferencia del Estatuto de Autonomía para Cataluña donde en su artículo 5.1 se recoge expresamente la afirmación estatutaria según la cual Cataluña “estructurará su organización territorial en municipios y comarcas”, el Estatuto de Autonomía del País Vasco en ninguno de sus preceptos recoge expresamente el término “comarca”, sino que de forma implícita o sobreentendida se hace referencia a la misma a través de la expresión “demarcaciones territoriales de ámbito supramunicipal”.

De cualquier modo la posibilidad de creación de unidades comarcales dentro de la estructura territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco (en adelante CAPV), se encuentra recogida en el mismo Estatuto de Autonomía y, en concreto, en su artículo 10.1, donde se dispone que la Comunidad tiene competencia exclusiva en materia de demarcaciones municipales sin perjuicio de las facultades correspondientes a los Territorios Históricos tal como se dispone en el artículo 37 del Estatuto, en cuya literalidad se expresa que los órganos forales de los Territorios Históricos tendrían competencias exclusivas dentro de sus respectivos territorios en materia de demarcaciones territoriales de ámbito supramunicipal que no excedan de los límites de la provincia.

² artículo 152.3 CE : “Mediante la agrupación de municipios limítrofes, los Estatutos podrán establecer circunscripciones territoriales propias, que gozarán de plena personalidad jurídica”.

³ No debemos olvidar que las determinaciones estatutarias resultan vinculantes para el legislador autonómico, radicando aquí la operatividad de lo que puede denominarse garantía estatutaria.

A pesar de este reconocimiento normativo, sin embargo, se observa una gran heterogeneidad y falta de consenso en la división comarcal del País Vasco, máxime si se tiene en cuenta que cada institución administrativa ha ido elaborando su propia división comarcal en base a sus concretos intereses hasta llegar a la actual comarcalización unificadora del EUSTAT que particiona el territorio en veinte unidades comarcales.

Frente a la situación desconcertante manifiesta en nuestra Comunidad, Cataluña presenta una experiencia paradigmática respecto al hecho comarcal, donde ya desde 1883 el mismo proyecto de Constitución del Estado Catalán reclamaba la comarca como órgano intermedio de comunicación y gobierno entre los Municipios y el Estado federal. Sin lugar a dudas, estos fuertes antecedentes históricos reivindicativos de este nivel intermedio territorial han cristalizado en la Ley 6/1987 de 4 de abril sobre organización comarcal de Cataluña.⁴ Cabe destacar en esta disposición normativa el contenido de su artículo segundo donde se recogen los criterios seguidos en su división y organización comarcal: por un lado se dispone la coincidencia necesaria entre los entes comarcales y los espacios geográficos en que se estructuran las relaciones básicas de la actividad económica, agrupando asimismo a municipios con características sociales e históricas comunes; por otro lado dichos entes comarcales deberán ser los más adecuados para hacer efectivos los principios de eficacia, descentralización y participación en la prestación de los servicios sociales. Más aún, esta ley se convierte, según se desprende de la literalidad de la misma, en un elemento indirecto de reforma de la estructura municipal de Cataluña.

Si bien en la actualidad las comarcas catalanas disponen de competencias en materia de ordenación del territorio y urbanismo, servicios sanitarios, sociales, culturales, deportivos, etc, sin embargo, tal y como lo expresa el Profesor Oliveras en su Ponencia, dichas competencias deben graduarse con sumo cuidado al objeto de evitarse duplicidades materiales respecto a los Ayuntamientos y Diputaciones.

Para abordar el contenido material de la comarca en tanto que ente territorial normativizado debemos acudir al artículo 42 de la LRRL en cuya literalidad se expresa que las Comunidades Autónomas, de acuerdo con lo dispuesto en sus propios Estatutos, podrán crear en su territorio

⁴ Igualmente la Ley de Organización Territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía (Ley 3/1983, de 1 de junio) regula la comarca como ente local y como circunscripción para el ejercicio de las competencias autonómicas.

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. A este respecto se ha llegado incluso a afirmar que los que pudieran llegar a considerarse intereses supramunicipales son normalmente afrontados por entes cuya base es la agrupación de municipios.

Más aún, en no pocas ocasiones la existencia de realidades administrativas situadas por encima de los Municipios es lo que hace que se justifique la existencia de unos intereses supramunicipales característicos y, a la vez, diferenciados de los municipios para cuyo tratamiento se crean fórmulas en las que los Municipios se agrupan, caso de los entes comarcales.

Siguiendo el precepto de la LRBRL, la iniciativa para la creación de una comarca podrá partir de los propios municipios interesados, si bien, no podrá crearse la comarca si a ello se oponen expresamente las dos quintas partes de los Municipios que deberán agruparse en ella, siempre que, en este caso, tales Municipios representen al menos la mitad del censo electoral del territorio correspondiente.⁵

Las Leyes de las Comunidades Autónomas determinarán el ámbito territorial de las comarcas, la composición y el funcionamiento de sus órganos de gobierno, así como las competencias y recursos económicos que, en todo caso, se les asignen. Se deja explícitamente recogido una reserva material competencial municipal, dado que 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 artículo 25.

Por tanto claramente la comarca es una entidad territorial institucionalizada, con personalidad jurídica plena, con derechos y obligaciones, con medios técnicos administrativos y, por supuesto, con órganos políticos.

Una vez abordada la figura de la comarca desde un punto de vista geográfico y, sobre todo, legal, cabe señalar que igualmente desde la óptica económica territorial se ha llegado a ver en las comarcas un ele-

⁵ De esta exigencia se exime a la Generalitat de Cataluña por la Disposición Adicional Cuarta de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local.

mento de interés en la corrección de los desequilibrios espaciales, en tanto que marco adecuado para la localización y resolución de los desequilibrios regionales optimizando la preservación y gestión de los recursos naturales y permitiendo una adecuada planificación de las infraestructuras entendidas en su más amplio sentido, no sólo como infraestructuras técnicas sino también equipamiento social.

En este sentido las mismas Directrices de Ordenación Territorial (DOT) de la CAPV plantean la conveniencia de la escala comarcal como base para la delimitación de las áreas funcionales del territorio y marco suficientemente próximo para detectar las necesidades del ciudadano.

Asimismo se indica que las actuaciones a esta escala territorial intermedia resultan de particular interés cara a conseguir la incorporación de las áreas rurales a los procesos generalizados de desarrollo, así como para frenar el deterioro de sus estructuras sociales, demográficas y económicas mediante la creación de equipamientos, dotaciones y alicientes de diverso tipo en las cabeceras comarcales con criterios de solidaridad, racionalidad y eficacia.

Cabe significar que en las DOT se observa una fuerte identificación de la escala territorial intermedia o comarcal con el concepto de funcionalidad entendido en su sentido versátil, de forma que sea capaz de evolucionar con las necesidades de su territorio y que sea capaz de responder a las demandas tanto presentes como futuras del territorio.

Si tenemos en cuenta que la comarca es una agrupación de municipios, cada uno de los cuales posee su peculiar idiosincrasia, no cabe duda de que la comarca es una macroorganización espacial que encierra unidades muy heterogéneas entre sí. Por ello se hace preciso la búsqueda de elementos aglutinadores partiendo de la realidad específica de cada entidad municipal con el objeto de superación de lo peculiar o particular para tender hacia lo genérico, hacia un proyecto de vida común o la búsqueda de una planificación integral.

Al hilo de estas afirmaciones, en la conceptualización de la comarca cobra particular interés la búsqueda de una identidad o sentido de pertenencia de una población hacia una entidad territorial que sobrepasa los límites locales.

Sin embargo, este desideratum que facilitaría la materialización de la comarca como nivel territorial intermedio con identidad propia encuentra importantes obstáculos, tales como la no existencia de una conciencia

clara de lo que se entiende o debe entenderse por comarca desde los mismos interesados o municipios, así como la falta de un objetivo o proyecto común, lo cual motiva frecuentemente la atomización de los esfuerzos y una correlativa pérdida de eficacia y eficiencia, no sabiéndose muchas veces qué competencias se deben ceder y cuáles asumir. Otros posibles frenos a la materialización de dicha identidad serían la desigualdad de los tamaños de los municipios, la aludida idiosincrasia propia de cada uno de ellos, la falta de interrelación y comunicación que acerque las actividades y los conocimientos de unos municipios a otros, etc.

Por todo ello, como alternativa constructiva en la búsqueda de dicha identidad se propone la búsqueda de elementos aglutinadores y canales formales de intercambio técnico, partiéndose siempre de la base o nivel popular. Deben realizarse funciones de cooperación y asesoramiento municipal pero a un nivel que no suponga una implementación de competencias ni conlleve usurpar poderes de decisión de otros niveles político-administrativos.

De forma concluyente puede afirmarse que en el estado actual de la estructura territorial, la comarca se debe configurar como un nivel intermedio que a manera de bisagra interconexione el nivel municipal con el provincial. Para ello deberá asumir unos contenidos competenciales que no impliquen duplicidad de funciones con el resto de los niveles, siendo por tanto una entidad que se configure como dispensadora y gestora de servicios que resultarían de dudosa viabilidad por parte de los municipios de forma individualizada, dadas su complejidad y costes económicos.

La comarca encuentra su sentido en cuanto entidad territorial funcional idónea para la planificación y gestión administrativa, si se plantea como marco para la prestación de los distintos servicios públicos, como pieza básica para la racionalización del sistema jerárquico urbano e incluso permite una mayor identificación y localización de los problemas, dado que genera para la solución de los mismos un movimiento de solidaridad y de compromiso compartido dentro de la comarca que, incluso, llega a afianzar los lazos de solidaridad intrarregional derivado de la identidad de problemas y aspiraciones.

Para la búsqueda de la necesaria identidad comarcal se hace preciso aunar esfuerzos en una mayor interconexión de información así como en la búsqueda de elementos aglutinadores que a manera de sustrato común sirvan de objetivos e intereses por los que trabajar de forma solidaria.

Resulta de interés traer a colación dentro de estas afirmaciones las tres condiciones que según las Directrices de Ordenación Territorial del País Vasco deben conjugarse al objeto de una adecuada delimitación y estructuración comarcal del territorio de la CAPV. En primer lugar se apunta la necesidad de una cierta homogeneidad geográfica. En segundo lugar, la existencia de uno o varios núcleos que se configuren como polos estructurantes dentro del conjunto urbano conformado por municipios de menor tamaño situados en su entorno geográfico. Finalmente, un factor de complementariedad, de forma que se aprecien unos niveles de interrelación interna mayor que con el exterior cara a la prestación de servicios y actividades de nivel propiamente comarcal.