

Álvaro Xosé  
López  
Mira

Doutor en dereito  
constitucional

# Unha aproximación constitucionalista ó xogo interrelacional Estado-comunidades autónomas-entes locais (II)

## *C. Dereito comparado das comunidades autónomas\**

### **1. Introducción.**

Preciso é advertir que un tratamento xeral das actuais dezasete CCAA do Estado español, terá por forza que incluír soamente uns poucos trazos, máxime tendo en conta que á altura de 1992 xa non é pouca a lexislación autonómica vixente en materia de réxime local; pero, malia todo, resulta pertinente e interesante cuestionar tal exploración, na medida en que se poidan atopar orientacións para unha normativa galega hoxe case inexistente neste campo. E con esta guía encamiñarémo-las nosas pescudas.

\* Este traballo forma parte doutro máis amplo referido á organización territorial de Galicia.

Xa de principio se pode afirmar, non sen certa amargura, que Galicia ocupa o furgón de cola en canto a produción lexislativa sobre unha materia tan básica e tan necesitada de atención como nula é a que se lle presta; e non só en relación a comunidades como Cataluña, que conta cunha panoplia normativa extensa, intensa e incluso vangardista dentro do mapa español, senón que tamén dispoñen dunha lei de ordenación territorial as comunidades de Cantabria, Madrid, Valenciana, Principado de Asturias, País Vasco, Illas Baleares, Illas Canarias (normas reguladoras), Andalucía e Navarra; Murcia posúe unha lei de normas reguladoras de réxime local e outra de descentralización territorial e colaboración entre a Comunidade e as súas entidades locais, a máis da de estradas da rexión; Aragón emitiu unha lei de normas reguladoras (fomento) de mancomunidades municipais e os correspondentes decretos de desenvolvemento, ademais da lei de relacións entre a comunidade e as súas deputacións provinciais; e nestes mesmos dous sentidos lexislou Extremadura; Castela e León conta no seu ordenamento xurídico cunha lei reguladora das relacións entre a Comunidade Autónoma e as entidades locais, un Consello de Cooperación da Administración da Comunidade coas provincias, un decreto de fomento de mancomunidades municipais e unha Comisión de Comarcalización, sen conta-la lei de creación e regulación da comarca do Bierzo. A Rioxa lexislou abundantemente verbo das mancomunidades municipais, posúe unha lei reguladora do procedemento de agrupación de municipios para sostemento en común de persoal, e unha lei de estradas. Finalmente, Castela-A Mancha, regulou a coordinación das deputacións provinciais, as súas entidades locais, e as súas estradas e camiños. Tamén, aínda que en distinta liña, habería que referirse ós intentos lexislativos de coordinar as policías locais de Andalucía, Baleares, Cataluña, Extremadura, Murcia e Comunidade Valenciana (todas elas recorridas por inconstitucionalidade), Aragón, Asturias, Castela e León, Castela-A Mancha, A Rioxa e Navarra.

Ante o sucinto panorama exposto, poderíase alegar que a bagaxe normativa galega acerca do tema que nos ocupa, resulta equiparable ó dalgunha das CCAA mencionadas, pero hai que ter en conta unha dobre consideración: dun lado, a de posuír maior capacidade de au-

torregulación ó gozar dun teito de competencias máis elevado cá maioría das citadas; doutro, o feito de ser anterior no tempo ás mesmas a súa chegada á autonomía prevista constitucionalmente. Velaquí, pois, que desta conxugación de factores non pode saír máis ca unha revalorización da opinión que achegabamos de existencia dun auténtico ermo normativo da Comunidade Autónoma galega (excepto nalgúns preceptos sectoriais de mínima incidencia) nun tema que, non por casualidade, aparece no segundo artigo da súa máxima norma legal (xustamente despois de proclama-lo seu autogoberno como nacionalidade histórica), e que vén concretado no seu artigo 27.2, cun nivel de especificación que non é doado atopar noutros estatutos de alto rango (País Vasco, Cataluña, Andalucía), que se refiren xenericamente ó réxime local. E, malia todo, Galicia aínda resulta encadrable no marco xurídico formado polas breves liñas que a CE de 1978 lle dedica á cuestión.

Cada Comunidade Autónoma goza –ou pode gozar– dunha chea de posibilidades de autoorganizarse territorialmente. Por iso na concisa e quizais un tanto aleatoria relación que imos efectuar a continuación, cinguirémonos a atende-los polos que poidan ter maior interese comparativo para Galicia, como as relacións da rexión coas provincias, implantación de comarcas e parroquias, esforzos asociativos supramunicipais, ordenación do territorio, e peculiaridades diferenciais, tanto institucionais coma de desenvolvemento en relación co réxime local xeral.

## 2. País Vasco.

En referencia ós territorios históricos –“que coinciden coas provincias nos seus actuais límites” (art. 2.2 EPV–, adoitan enmarcalos os tratadistas como extremo de Comunidade Autónoma claramente provincialista, pero tan só cun apoio superfluo como é o da coincidencia territorial duns e doutras. Non se cuestiona, pois, *a priori*, unha delimitación conflictiva entre a Comunidade vasca e os seus territorios históricos, senón unha potenciación das posibilidades de actuación destes no campo local, soamente limitadas por relacións de coordinación e de historia común (xa que cada territorio posúe os seus propios

dereitos históricos). Así, con respecto ás súas autoorganizacións falan os arts. 3 e 24.2 do Estatuto; cada territorio resulta fortalecido no sistema electoral (cfr. art. 26.2); e ten competencias exclusivas (art. 37) sobre “demarcacións territoriais de ámbito supramunicipal que non excedan os límites provinciais”, e sobre “*régime electoral municipal*” (subliñamos). Pola súa parte, o art. 10.1 e 4, atribúelle á Comunidade Autónoma como competencias exclusivas as relativas a “demarcacións territoriais municipais, sen prexuízo das facultades correspondentes ós territorios históricos”, e ó réxime local (incluído o Estatuto dos funcionarios de Administración local).

O estatuínte vasco opta, pois, por unha futura delimitación das conexións, o que efectúa a Lei 27/83, do 25 de novembro, de relacións entre as institucións comúns da Comunidade Autónoma e os órganos forais dos seus territorios históricos, na que se establece un sistema semellante ó da CE de listados de competencias, segundo o cal (art. 7) estes últimos teñen competencia exclusiva –repetindo os termos do Estatuto de autonomía– sobre:

“2. Réxime electoral municipal e de entidades locais menores.

3. Demarcacións municipais e supramunicipais que non excedan os términos do territorio histórico” (cfr. art. 37.3.c EPV).

No non previsto, a competencia perténcelles ás institucións comúns da Comunidade Autónoma (art. 6.1, un dos recorridos –e desestimados– ante o TC desta lei: STC 76/88, do 26 de abril).

En idéntico sentido, exprésase o art. 39 da LRBRL, no que ademais de conceptua-lo caso vasco como réxime especial, a lei fai un recoñecemento redundante da súa supletoriedade neste caso. Así mesmo, a súa extensa disposición adicional segunda –boa mostra do sistema de pactos de *do ut des*, habitual da política española dos últimos anos entre o Goberno central e os dalgunhas CCAA con sistema de partidos peculiar e propio–, parece atribuírlles as competencias xerais das deputacións provinciais ós territorios históricos, se ben cunhas innecesarias complicacións dialécticas (por exemplo a contradición que se pode enxergar entre o seu punto 4º e os apartados 1º e 2º), quizais como un puro eufemismo para evitar dicir que as deputacións provinciais non existen no País

Vasco, e que o que hai son territorios históricos (non se mencionan as provincias) gobernados polas súas propias institucións (deputacións forais); ó mesmo tempo existen unhas certas potestades da Comunidade Autónoma en materia de funcionarios locais de habilitación nacional, ademais da peculiar técnica da facenda.

Pódese comprobar polo dito ata o de agora que, ademais de evita-la expresión *provincia* (a Lei 27/83 nin a menta) salvo cando a súa cita resulta imprescindible, pouco ten que ve-lo decaemento xeral da institución como ente local e o seu reforzamento no caso dos territorios históricos do País Vasco, onde, co *plus* normativo e de competencias que posúen, ó que non lle sería posible acceder a calquera outra provincia incluídas as que forman CCAA uniprovinciais, case se podería dicir que se converten en entes autonómicos dentro dun ente autonómico de nivel superior.

No tocante á solución de atribuírlles ós territorios históricos as competencias comarcalizadoras, tan necesarias no País Vasco institucionalizándoas e non no papel<sup>124</sup>, malia a súa indubidable complexidade (de canalización dun réxime xurídico bifronte que aquí parece ser triple), seméllanos a decisión máis acertada, dadas as marcadas diferencias entre eles (sería o caso de Álava o máis nítido). Incluso neste último territorio, os deputados acceden ó órgano foral mediante circunscricións comarcais (*cuadrillas*), segundo dispón a Lei 1/87, de 27 de marzo, que regula as eleccións ás xuntas xerais dos territorios históricos.

Como sinala López de Juan Abad para o suposto concreto do País Vasco, “no se trata de establecer una nueva competencia entre as distintas instancias llamadas a actuar en un mismo campo, sino de concentrar en una sola instancia todas aquellas competencias que se prestan a eso en la instancia comarcal. Es decir, que el ayuntamiento como tal tendría que renunciar totalmente a parte de las competencias para cederla a la instancia comarcal, es decir, aparecería un ente nuevo, no dependiente de los ayuntamientos o de lo que las corporaciones municipales quisieran determinar, sino con personalidad bastante para poder acometer las competencias o los servicios que les tuvieran encomendados con total autonomía”<sup>125</sup>.

Citar, por último, a creación –a raíz da Lei 4/90, do 31

<sup>124</sup> Cfr. José Manuel López de Juan Abad: “Entidades-supramunicipales en el País Vasco”, en *Instituciones de la Comunidad Autónoma de Euzkadi*, Oñati, Instituto Vasco de Estudios de Administración Pública, 1982. Existen no País Vasco numerosos proxectos de comarcalización (por exemplo a normalización do éuscaro segue criterios comarcáns) por ser unha necesidade plenamente sentida, pero sempre se apraza por un ou outro motivo, a súa posta en marcha.

<sup>125</sup> *Ibid.*, p. 278.

de maio, reguladora da ordenación do territorio, aínda que suspendida nalgún precepto por Providencia do TC do 15 de outubro do mesmo ano— dun *Consello Asesor de Política Territorial* (Decreto 262/90, do 2 de outubro), e a recreación da Comisión de Ordenación do Territorio (Decreto 263/90, de 2 de outubro). Acerca do ente complexo da área do Gran Bilbao, hai tamén lexislación propia de certo interese (por exemplo, Decreto 128/82, do 14 de xuño, e unha Sentencia do TC, núm. 77/84, do 3 de xullo, en materia de competencias territoriais sobre a mesma).

Finalmente conviría non esquecer a temática dos enclaves, de grande importancia no caso do País Vasco (art. 8 do seu Estatuto), e que tamén deu lugar a unha Sentencia do TC (99/86, do 11 de xullo).

### 3. Navarra.

Denominada “territorio histórico” polo art. 2º do Estatuto do País Vasco, non optou pola súa incorporación a esa Comunidade Autónoma; e se ben xuridicamente as posibilidades non están absolutamente cerradas (disposición transitoria cuarta, 2 CE, e concordante art. 47.2 EPV e disposición adicional segunda LORARFNA), a súa viabilidade inmediata ou a medio prazo parece altamente improbable.

A primeira vista semella chocante a coexistencia do réxime especial tradicional de Navarra (recoñecido polo TC en Sentencia do 14 de marzo de 1983), que na nosa materia emana por exemplo do art. 4 da LORARFNA ó dicir, en rancia expresión, que “o territorio da Comunidade Foral de Navarra está integrado polo dos municipios comprendidos nas merindades históricas de Pamplona, Estella, Tudela, Sangüesa e Olite, no momento de promulgarse esta lei”, coa súa transformación nunha Comunidade Autónoma mais, implicitamente sometida ás disposicións que sobre as bases do réxime local dicten os órganos centrais do Estado (arts. 46.1.b e 46.3 da Lei-Estatuto navarra), e a configuración como especial pero non tanto (126) do artigo 40 da LRBRL, onde se limita a encabeza-lo listado de CCAA uniprovinciais no que estas teñan de réxime especial (127); polo que a especificidade de Navarra hai que buscala na disposición adicional terceira da mesma lei, que emprega a técnica curiosa —e incluso xuridi-

<sup>126</sup> Quizais meramente pola tradición lexislativa de incluír en disposicións adicionais as excepcións correspondentes ós réximes forais.

<sup>127</sup> E, sen embargo, xa non aparece directamente citada na comentada disposición adicional primeira, onde si están as restantes CCAA uniprovinciais. Acaso para evitar ferir susceptibilidades.

camente bastante indeterminada– de autoexcluirse no que se opoña ás previsións estatutarias sobre Administración local do artigo 46 (referido á Lei paccionada do 16 de agosto de 1841, Real decreto-lei paccionada do 4 de novembro de 1925, e disposicións complementarias). A este respecto, Loperena Rota afirma que “el concepto de unidad constitucional como límite histórico de los derechos forales ha sido recogido de forma equívoca por el art. 31 del *Amejoramiento* al identificarlo con todo desarrollo del art. 149.1. no puede ser tal el límite actual porque el *Amejoramiento* ha asumido las competencias históricas, y la legislación básica no puede desconocer las lindes competenciales del derecho foral vigente al aprobarse la Constitución y que ésta amparó y respetó en su disposición adicional primera”<sup>128</sup>.

Unha quizais demasiado comprimida visualización ó réxime organizativo local navarro, evidencia ben ás claras o seu carácter peculiar e diferencial. Así, concisamente, pódese dicir que existen dous tipos de municipios: 1º. Os simples, que posúen un só núcleo e non inclúen na súa xurisdicción outras entidades xurídicas menores, coa particularidade de que ademais do concello exercen unha serie de competencias as denominadas *Juntas de Veintena, Quincena y Oncena*. 2º. Os compostos, os de val, distrito ou céndea, que engloban no seu término os chamados *concellos*, que funcionan en concello aberto ou mediante as devanditas xuntas segundo o seu número de habitantes, e sen que teñan unha grande relación co concello aberto regulado pola LRBRL que si operaría nos municipios simples, xa que estes *concejos* gozan dunha referencia de carácter territorial. Organización territorial propia ten, así mesmo, o municipio composto do *Noble Valle y Universidad de Baztán*; ademais, habería que mencionarl as agrupacións tradicionais que –con variantes– son un tipo especial de mancomunidades; e tamén dentro delas –con reservas– estaría a moi particular mancomunidade das *Bardenas Reales de Navarra*<sup>129</sup>, territorio que non pertence a ningún término municipal ou de *concello*, pese a contradicirla lexislación vixente de extensión de términos municipais á totalidade do territorio español (tanto como contradiciu a preconstitucional no mesmo sentido).

Os citados artigos 2 e 46.1 da LORARFNA permiten,

<sup>128</sup> Demetrio Loperena Rota: *Derecho histórico y régimen local de Navarra*, op. cit., p. 251.

<sup>129</sup> Vid. Martín María Razquin Lizarraga: *Régimen jurídico-administrativo de las Bardenas Reales*, Pamplona, Gobierno de Navarra, 1990.

pois, que o territorio foral-Comunidade Autónoma-provincia de Navarra, siga gozando de competencias privativas ó abeiro dos seus dereitos históricos; e así, Madurga Gil en relación co denominado *Concejo de Navarra*, afirma que o nítido carácter territorial destas entidades locais, as sitúa ó nivel do municipio, a provincia e a illa<sup>130</sup>; e, en similar sentido, cabe tamén observa-lo peculiar réxime electoral que rexe neles (Lei foral 12/91, do 16 de marzo, de normas reguladoras do proceso electoral nos concellos), en forma de concello aberto ou xuntas segundo a poboación –sempre reducida– dos mesmos.

En referencia ás comarcas navarras, seguiremo-lo fío preciso de Alli Aranguren: “La comarca debe ser considerada como una unidad regional en un ámbito geográfico, que responde a una realidad económica y social, constituyendo centro de vida económica y de servicios para todas las poblaciones que la integran. En Navarra existen comarcas basadas en elementos geográficos, en cierta personalidad histórica y en características demográficas y económicas. Estas comarcas naturales dieron lugar a peculiaridades institucionales en la organización local. Son ejemplo de ello los Ayuntamientos de Valle o Cendea y las Mancomunidades de Valles que corresponden a unidades geográficas de tipo comarcal en las que, además de los elementos naturales, existen circunstancias históricas y características económicas que les han dado razón de ser y coherencia, plasmada en la estructura y organización de las entidades locales citadas. En algunas de ellas, incluso, con existencia de organizaciones de ámbito supramunicipal anteriores al municipio y, en la actualidad, con ámbitos de competencias perfectamente diferenciados de los que corresponden a los Ayuntamientos”<sup>131</sup>.

Por outra parte, o urxente problema bastante xeneralizado en España dos inframunicipios, resulta especialmente intenso en Navarra: 265 municipios e 475 *concejos* para unha grande extensión territorial e unha escasa poboación, máis dunha terceira parte dela concentrada en Pamplona. Pero se as súas fontes tradicionais xa lle ofreceron unha certa solución comarcalizante, a maiores a Lei foral 2/86, do 17 de abril, encárgase de regula-lo control polo Goberno de Navarra da legalidade e do interese xeral das actuacións das entidades locais, en busca de uni-

<sup>130</sup> Antonio Madurga Gil: “Elementos del Municipio: el territorio y la población”, en *La Administración Local de Navarra*, Pamplona, Aranzadi, 1987, cfr. p. 54. Morell sinalou como en Navarra se mantivo a dualidade concellos-municipio, malia a xeneralización destes últimos establecida pola Constitución de 1812. Cfr. Luis Morell Ocaña: *El Régimen Local español*, Madrid, Civitas, 1988, p. 443.

<sup>131</sup> Juan Cruz Alli Aranguren: “La organización local navarra”, en *La Administración Local en Navarra*, op. cit., p. 39.



ficar criterios; e a Lei foral 12/86, do 11 de novembro, de ordenación do territorio, fala de que os ámbitos comarcais da Comunidade navarra permitirán a mellor regulación de diversos aspectos supramunicipais (exposición de motivos), e tamén se refire ás normas urbanísticas comarcais (capítulo III). Outras normas sectoriais inciden nesta liña: por exemplo en relación coas comarcas deportivas de Navarra (Orde foral 75/87, do 31 de xaneiro), ou coa comarca de Pamplona (Decreto foral 183/85, do 2 de outubro; Decreto foral 103/88, do 29 de marzo; ou a Lei foral 6/87, do 10 de abril, do solo).

Sen embargo, a Lei foral 6/90, do 2 de xullo, do réxime da Administración local, terceiro intento cara a intentar racionalizar lexislativamente as institucións locais, tan sinaladamente importantes no caso navarro, non afonda (quizais aprazándoo pola tensión e importancia dos debates que se deron, non só a nivel do Parlamento de Navarra, senón en toda a Comunidade) no tema comarcal ó non realizar unha norma organizativa global, senón máis ben centrándose na perentoriedade de ofertarlles solucións de urxencia ós problemas do minifundismo local, para o que articula unha diversidade de medios, sendo o máis novidoso o denominado (art. 33) **Distrito administrativo** (acaso ó fío do art. 30 da LRBRL), réxime especial, polo que os municipios de carácter rural que non alcancen a poboación de 5.000 habitantes de dereito, poderán delega-lo exercicio de *tódalas súas competencias*, para a realización de actividades e a prestación de servizos públicos, constituíndose precisamente en distritos administrativos.

Haberá que esperar un tempo prudencial para evidenciar se esa creación resulta compatible coas peculiaridades do tradicional réxime local navarro e o fai avanzar, ó mesmo tempo, en operatividade; pero non parece enganosa a interpretación de que o sentido fundamental da lei tende a reforza-lo municipio, aínda que sexa algo maior, pero sen perde-lo seu carácter, como sucedería probablemente aplicando solucións comarcalizadoras. Iso non quere dicir que –aínda sen carácter xeral para todo o territorio– sexa un tipo de municipio-comarca (expresamente vetado polo TC), pero seguindo as directrices da lei de bases, é dicir, configurándoo como un especial réxime municipal que, ademais, parece ter intentado su-

pera-la dialéctica entre voluntariedade e obrigatoriedade á hora de afrontar os problemas do inframunicipalismo<sup>132</sup>.

Por outra parte, parécenos sumamente interesante a instauración dunha Comisión Foral de Réxime Local (Decreto 227/90, do 18 de outubro), e dunha Comisión de Delimitación Territorial (Decreto foral 278/90, do 18 de outubro) prevista na Lei 2/90 como organismo racionalizador e participativo nos procesos de organización territorial local, e que ten misións máis alá das meramente consultivas.

Doutra banda, a regulación da iniciativa lexislativa para os municipios, establecida na Lei foral 4/85, do 25 de marzo, merece ser aplaudida no que poida ter de integradora entre as diversas institucións da Comunidade e de afondamento no proceso democrático de participación.

En resumo, cabe concluír que, no esencial, tanto o País Vasco como Navarra son dous claros exemplos de interiorización do réxime local, ó estilo dos modelos federais, aínda que, no caso español, cun dereito local xeral que actúa como supletorio do foral.

#### 4. Aragón.

O artigo 2 do seu Estatuto de autonomía di:

“Un. As provincias de Huesca, Teruel e Zaragoza constitúense na Comunidade Autónoma de Aragón.

Dous. O territorio da Comunidade Autónoma de Aragón comprende o dos municipios que integran as ditas provincias”.

Pola súa parte o artigo 5 especifica que “Aragón estrutura a súa organización territorial en municipios e provincias. Unha lei de Cortes de Aragón poderá ordenala constitución e regulación de comarcas”.

Á vista dos preceptos transcritos, a opción municipalista e provincialista parece definida nitidamente. Sen embargo, no que se refire ó apartado 1º do artigo 2, a cuestión non é nin moito menos pacífica, xa que foi introducido case por sorpresa nos últimos minutos do traballo da ponencia aragonesa, e aínda así figuraba no texto desta como “o dos municipios que *actualmente* integran as ditas provincias”, suprimindo o *actualmente* a Comi-

<sup>132</sup> Cfr. Fernando M<sup>a</sup> Puras Gil-Martín M<sup>a</sup> Razquin Lizarraga: *Una solución al “minifundismo”...*, op. cit., pp. 313-329.

sión Constitucional do Congreso, pola intervención do deputado Sr. Solé Tura, quen argumentou a posibilidade de variacións territoriais prevista no artigo 10 do propio Estatuto. En opinión de Merino y Hernández<sup>133</sup>, o apartado que mencionamos introduce un elemento de distorsión no mesmo entendemento nocional da autonomía aragonesa, contradíse coa esencia da unidade de Aragón proclamada no artigo 1 da norma estatutaria, e prima a conceptualización provincialista do territorio e da política rexional, cando é claramente Aragón "algo máis que un simple agregado de términos municipais o territorios provinciales"<sup>134</sup>.

En canto á posibilidade aberta á comarcalización, a evidente atomización do municipio aragonés, onde de 729 municipios, 606 teñen menos de 1.000 habitantes e só 20 superan os 5.000, concentrándose ademais máis da metade da poboación –reducida para a extensión do seu territorio (25 h/km<sup>2</sup>)– rexional na cidade de Zaragoza, implica a urxencia e necesidade dunha reforma, e de feito xa existen estudos comarcalizadores<sup>135</sup>. Pero a circunstancia de ser un tema polémico no que sempre se enxergan –ou se encirran– escuros temores, acerca das perdas de competencias dos municipios (que quizais deberían se-los promotores iniciáticos da súa autocomarcalización), están facendo que o avance aragonés neste camiño sexa moi lento, pese ó anteproxecto de lei de medidas comarcalizadoras que parece obra en mans do actual Goberno de Aragón.

Así, intenta paliarse provisional e parcialmente o problema na Lei 6/87, do 15 de abril, de normas reguladoras de mancomunidades municipais (cun título III dedicado ó seu fomento, que pode ser unha especie de pre-comarcalización), e no Decreto 25/87, do 9 de marzo, polo que se conceden axudas para fomenta-la súa constitución, ó igual que no núm. 83/88, do 24 de maio, para as intermunicipais, e no núm. 64/89, do 30 de maio, polo que se establecen medidas de fomento das mesmas. Doutra banda, no Decreto 81/88, do 24 de maio, polo que se regulan axudas para obras e servicios de interese supramunicipal e comarcal promovidas polos concellos, especificase no preámbulo que se trata de "fomentar e favorece-la implantación de servicios de carácter comarcal ou subcomarcal que lles dean solucións ás necesidades dunha zo-

<sup>133</sup> José-Luis Merino y Hernández: *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Aragón*, Zaragoza, Gara Editorial, 1983, p. 32.

<sup>134</sup> J. Bermejo Vera-G. *Fa-tás Cabeza: Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Aragón*, Madrid, MAP-EAL, 1985, p. 27.

<sup>135</sup> Cfr. *Ibid.*, pp. 562 e ss.

na ou área de territorio que se considere adecuada como base de prestación de servicios locais, aproveitando a función de cabeceira de determinados municipios"; e no artigo 1 concrétese que se apoiarán "as iniciativas dos municipios que sexan cabeceira dunha área comarcal ou subcomarcal dentro do territorio da Comunidade Autónoma". Hai tamén delimitadas comarcas ou zonas de acción especial (art. 3 do Decreto 2/90, do 23 de xaneiro), e, por outra parte, en diversas disposicións polas que se constitúen mancomunidades, estas identifícanse coas comarcas, así, por exemplo, o Decreto do 10 de decembro de 1981 de constitución da "Mancomunidade comarcal Xaca-Sabiñánigo", Orde do 7 de febreiro de 1990 constitución da "Comarca de Mallén", ou Orde do 3 de abril de 1990 constitución da "Comarca de Tarazona".

Todo parece indicar que se vai avanzar polo sendeiro da comarcalización, malia que o artigo 45 do Estatuto de autonomía non o favorece en demasía, polo que supón de mingua na autoorganización da Comunidade Autónoma ó impoñerlle a articulación dos seus servicios periféricos a través das deputacións provinciais, sendo evidente nas tres técnicas que regula, o influxo da caída en desgracia LOHAPA. Nace así motivada, a breve (5 artigos, 3 disposicións adicionais e 1 disposición final) Lei 8/85, do 20 de decembro, de relación entre a comunidade e as deputacións provinciais, ou, polo menos, iso é de supoñer, xa que como sinala Fanlo Loras<sup>136</sup>, nada se di no seu preámbulo acerca do título da competencia en virtude do cal se aproba esta lei, pois non se alude en ningún momento ó artigo 45 do Estatuto, e si constantemente á LRBRL, co que a manobra de evasión da comentada rigorosidade do texto estatutario semella non disimularse en absoluto.

Finalizar xa referíndonos soamente de pasada a un caso atípico no aparentemente uniformista modelo local español, como é o da *Comunidade de Villa y Tierra de Albarracín*. Este tipo de entidades locais<sup>137</sup> non son mencionadas especificamente pola LRBRL (co que se entenderían incluídas na referencia xenérica do art. 3.2.b), pero si polo Texto refundido no seu artigo 37, onde se indica que continuarán rexéndose polas súas normas consuetudinarias e tradicionais, sen prexuízo da adaptación do seu réxime económico. No artigo 8 da Lei aragonesa ci-

<sup>136</sup> Antonio Fanlo Loras: "La Administración Local", en *Derecho Público Aragonés*, Zaragoza, El Justicia de Aragón-Ibercaja, 1990, pp. 305-306.

<sup>137</sup> Que, segundo A. Nieto, nacen como consecuencia da desmembración municipal medieval, que conduce a que uns mesmos bens sexan de explotación conxunta por varios pobos. Xorde así outra persoa xurídica, distinta do municipio, que ten o fin de administrar bens comúns, á marxe do fraccionamento político-administrativo dos municipios. Cfr. Antonio Nieto: *Bienes comunales*, Madrid, Edersa, 1964, pp. 307 e ss.

tada núm. 6/87, do 15 de abril, sobre mancomunidades municipais, faise unha expresa cita das comunidades de vila e terra, o que lle fai pensar ó profesor Embid Irujo que ámbolos tipos de entes teñen unha certa afinidade, sen ser exactamente iguais<sup>138</sup>.

O que si parece indubidable é que, co panorama considerado, a suposta uniformidade que pretende impoñer-lo lexislador estatal de réxime local, pode ser facilmente exceptuada incluso por aquelas CCAA que menos competencias *usurparon* sobre a materia.

### 5. Andalucía.

Resulta ser este o primeiro Estatuto de autonomía que, sen lugar a titubeos, foi repercutido polo "Informe da Comisión de Expertos sobre Autonomías", pois se ben a norma institucional básica andaluza fala no seu art. 2 de "actuais" provincias (aínda que se podería referir a Xibraltar), a reseña do art. 4.1 non deixa sitio para a especulación acerca da forte incidencia da institución provincial nesta Comunidade Autónoma. É de destacar, especialmente por contraposición ós tres Estatutos anteriores no tempo a este, o emprego da institución municipal para defini-lo seu territorio, o que demostra o gran arraizamento da mesma en Andalucía.

Así mesmo, o Estatuto andaluz de entre a dicotomía cuestionada polo art. 141.2 CE, opta claramente polas deputacións como órganos representativos das provincias (art. 4.1). Sen embargo, o apartado 4º deste mesmo precepto no que se prevé que "a Comunidade Autónoma articulará a xestión ordinaria dos seus servicios periféricos propios a través das deputacións provinciais", a pesar de ter sido seguido polos estatutos de Castela e León, Aragón e Castela-A Mancha (todas elas comunidades de autonomía máis restrinxida), veu sendo obxecto de numerosas e contundentes críticas da doutrina, polo que supón de mutilación (e incluso de contradicción con outros principios estatutarios: 13.3, 30.6) para a libre disposición autoorganizativa da Comunidade Autónoma. Así, *Escribano Collado e Rivero Ysern* escriben que "sólo la cronología del proceso autonómico con sus avatares políticos, puede explicar, sino justificar una previsión semejante (...). El precepto interpretado literalmente su-

<sup>138</sup> Antonio Embid Irujo: "Dictamen sobre diversos problemas jurídicos relativos a la modificación de los Estatutos de la Comunidad de Albarracín", en *Revista Jurídica de Navarra* nº 10, pp. 81-106.

pondría: desconocer el reconocimiento de la competencia del Parlamento en orden a la ordenación básica de los órganos y servicios de la Comunidad Autónoma; desconocer la competencia exclusiva sobre el Régimen Local que en el Estatuto se reconoce en favor de la Comunidad Autónoma; admitir la posibilidad de que un Estatuto tramitado por la vía del art. 151 sea más restrictivo con la autonomía organizatoria de la Constitución que gran parte de los Estatutos de autonomía diferida; admitir, en suma, que el Estatuto contiene una quiebra importante a la potestad organizatoria de la Comunidad Autónoma que del principio de autonomía se deriva y que la Constitución ampara. Una interpretación estricta llevará por tanto al absurdo y la inconstitucionalidad del precepto"<sup>139</sup>.

Pola súa banda, López González fala por extenso das "ambigüedades e incoherencias de un pretendido modelo regional de administración indirecta a través de las diputaciones", algo que "ni la Constitución ni la Ley del Proceso Autonómico sancionan" e que será "políticamente ineficaz de interpretarse literal y aisladamente (...). Puede afirmarse que la fórmula del art. 4.4 del Estatuto de Andalucía es más restrictiva y en consecuencia menos operativa que la del art. 118.3 de la Constitución italiana en la que se inspiró sin gran acierto"<sup>140</sup>. E Clavero Arévalo aclara que se trata "de una cuestión fundamental para la organización de las instituciones autonómicas que vino impuesta por el Estatuto en aplicación de los pactos autonómicos"<sup>141</sup>.

Das relacións da Xunta de Andalucía coas deputacións provinciais ocúpase a Lei 11/87, do 26 de decembro, que, igual que vimos no caso aragonés, elude frontalmente a cuestión, facendo tamén numerosas referencias xustificativas á LRBRL; e é máis, no seu título II asume un listado de competencias que sectorialmente lles poderían corresponder ás deputacións, e impón unha cláusula residual segundo a cal serán competencia da Comunidade Autónoma (establecidas no seu Estatuto) as materias que "non se recoñezan ou atribúan na presente lei ou noutras posteriores ás deputacións provinciais de Andalucía" (art. 24). En similar liña colaboracionista incide o Decreto 47/89, do 14 de marzo, de coordinación dos plans provinciais; ou o núm. 422/90, do 26 de decembro, sobre as bases dos convenios de colaboración entre ambas

<sup>139</sup> Pedro Escribano Collado-José Luis Rivero Ysern: "La provincia en los Estatutos de Autonomía y en la LOAPA", en *Organización Territorial del Estado (Comunidades Autónomas)* vol. II, op. cit., pp. 921-922.

<sup>140</sup> José Ignacio López González: "La provincia en el ordenamiento regional de Andalucía", en *ibid.*, op. cit., pp. 1623-1660.

<sup>141</sup> Manuel Clavero Arévalo: *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Andalucía*, Madrid, MAP-EAL, 1987, p. 45.

para a asunción da xestión recadadora en vía executiva dos dereitos da Facenda da Comunidade Autónoma. Sen esquece-los decretos de creación do Consello Andaluz de Municipios (núm. 3/88, do 3 de maio) e do Consello Andaluz de Provincias (núm. 242/88, do 21 de xuño), previsto na antedita lei reguladora das relacións entre institucións.

A este panorama habería que engadirlle que, ademais, a autonomía provincial como tal queda sen embargo absolutamente indeterminada no contido global do Estatuto andaluz. E, doutra parte, nas previsións do artigo 5 do mesmo referentes á posibilidade de regular por lei do Parlamento andaluz a creación de comarcas, chama notablemente a atención a necesidade de que sexan intra-provinciais (algo que nin sequera esixe a LRBRL), o cal establece un *prius* ilóxico ó seu posible desenvolvemento natural, sendo a maiores evidente que “en Andalucía determinadas comarcas no se acomodan a los términos provinciales”<sup>142</sup>.

En alusión ó noso tratamento, habería que facer tamén fincapé na Lei 3/83, do 1 de xuño, de organización territorial da Comunidade Autónoma que, como aclara na súa “Xustificación e natureza” (exposición de motivos), non é de carácter global<sup>143</sup>, xa que “non se trata da lexislación de réxime local que en desenvolvemento das bases establecidas polo Estado lle corresponde emanar á Comunidade Autónoma”, e iso malia te-la pretensión de “clasifica-la armazón dos entes territoriais que integran a mesma”, fácil resulta aprecia-la incoherencia. Ademais, esta norma que posúe un preámbulo máis extenso có texto dispositivo, non resolve, nin busca resolve-lo problema cuestionado polo citado art. 4.4 estatutario e a súa incongruencia con outros preceptos do mesmo texto legal, nomeadamente o art. 13.1. Doutro lado, Pallarés Moreno opina que, en moitos casos, se limita a reproducir literalmente preceptos da CE e do Estatuto de autonomía, é confusa, pouco áxil e complicada, e induce a maiores dificultades das anteriormente existentes sobre o sistema de organización periférica da comunidade, polo que este autor conclúe dicindo que máis ca unha lei que tenda á súa efectiva aplicación, trátase dunha “frivolidade” innecesaria<sup>144</sup>.

De tódolos xeitos, esta norma fai referencia á comarca nos seus artigos 10 e 11 (o 12 é unha declaración pro-

<sup>142</sup> *Ibid.*, p. 49.

<sup>143</sup> Por exemplo, segundo o art. 13 a creación e tamén a supresión, de calquera outros entes territoriais (é dicir, nin municipios, nin provincias, nin comarcas) requirirá lei do Parlamento de Andalucía.

<sup>144</sup> Manuel Pallarés Moreno: “La organización territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía”, en *La Provincia*, *op. cit.*, pp. 423-458.

gramática a mantenta indefinida, incluso en punto á lexislación de réxime local aplicable), á parte de na exposición de motivos, onde se exhiben os cautelosos criterios que rexerán a creación de comarcas en Andalucía: homoxeneidade real e anuencia dos municipios implicados. Doutro lado, ademais de reitera-las disposicións constitucionais (art. 152.3) e estatutarias (art. 5), difire da simple posibilidade de creación dunha lei posterior (art. 10), polo que as eventualidades de aplicación do art. 11 quedan baleiras de contido se é que non se reforman ou abrogan nesoutra futura norma lexislativa. Este aludido precepto fala da comarca como “unha agrupación de municipios limítrofes con características xeográficas, económicas, sociais ou históricas<sup>145</sup> comúns”, que gozará de personalidade xurídica plena para o cumprimento dos fins que xustifiquen a súa creación<sup>146</sup>. Contrastan as concretas e técnico-xurídicas limitacións do apartado 1º (obligatoriedade da intraprovincialidade da comarca) e do 4º (acordo dos municipios afectados), coa indeterminación case poética do punto 2º e que transcribimos: “Para a delimitación de áreas comarcais, de se-lo caso, terase en conta o criterio de que aqueles coincidan cos espazos naturais onde acontece a convivencia humana e se produce a actividade básica dos distintos axentes económicos”.

Mal regulada e concibida a comarca, a súa viabilidade en Andalucía non parece sinxela. Pese a todo, existe unha proposta de comarcalización de Andalucía da Consellería de Política Territorial<sup>147</sup>, e a Lei de reforma agraria basea a súa actuación nas comarcas, como así o desenvolven diversos decretos (por exemplo, núm. 258/88, do 26 de xullo, Comarca de Almansora, e o núm. 251/87, do 14 de outubro, Comarca de Guadix). Outras normas sectoriais fan idénticas expresas mencións: por exemplo; acordos do 7 de outubro de 1987, 5 de abril de 1988 e 19 de decembro de 1989, acerca da Comarca de Linares e a Carolina como zona de acción especial, ou a Resolución do 25 de outubro de 1989 que crea a comarca de ordenación cinexética “Sierra de Huelva”.

Só tanxencialmente, menciona-las disposicións adicionais primeira e terceira do Estatuto andaluz. A primeira en relación co tema de Xibraltar, que permitiría altera-los límites da Comunidade Autónoma sen varia-lo texto estatutario (sempre que se converta en parte dunha

<sup>145</sup> Hai que preguntarse se valería unha soa delas (é o que aparenta), ou se han de conxugar todas.

<sup>146</sup> Configúrase como un ente de carácter territorial.

<sup>147</sup> Cfr. Manuel Clavero Arévalo: *Comentarios...*, op. cit., pp. 51-52.



provincia como simple municipio, algo ben improbable). O segundo precepto, vén motivado polas relacións históricas e estratéxicas de Ceuta e Melilla coa Comunidade andaluza, e, con relación a el, unicamente apuntar que –na marxe de posibles motivacións electorais ou doutro tipo que facilitaron o seu actual *status*– son exemplos sintomáticos da diversidade organizativa, nalgúns casos con evidentes connotacións negativas, case procelosa pola que avanza o Estado español desde 1978.

Recentemente aprobáronse as bases de ordenación do territorio, así como as directrices rexionais de ordenación do litoral. Dicar tamén que existe unha lei (núm. 5/88, do 17 de outubro) que regula conxuntamente a iniciativa lexislativa popular e a dos municipios.

## 6. Castela-A Mancha.

O artigo 2 do Estatuto delimita, por un lado, o territorio da rexión como aquel comprendido nas provincias que menciona, e, por outro, define a necesidade dunha lei para regula-la organización territorial propia da rexión, insistindo novamente (dun xeito como mínimo inútil, polo reiterativo) en que se fará sobre a base da actual demarcación provincial, ata o punto de que non resultaría fácil estatutariamente cambia-los límites provinciais internos desta Comunidade Autónoma, nin sequera no suposto de que o desexasen os órganos pertinentes do Estado con tal potestade.

Pola súa parte, os municipios só se mencionan no artigo 29.1, e, xunto coas provincias, son o elemento territorial básico –aparentemente menos ca aquelas– na organización da rexión. O art. 30 itera unha vez máis as disposicións constitucionais sobre a provincia, e repite case textualmente o contido doutros Estatutos de autonomía, como o andaluz. Por conseguinte, este mesmo precepto opta decisivamente polas deputacións como órganos de goberno e administración das provincias, e intenta clarificar por extenso as relacións entre os destas e os da Comunidade, seguindo a liña dos Estatutos LO-HAPA; se ben entendemos que non se establece nos mesmos termos de obrigatoriedade de articulación da organización periférica da Comunidade Autónoma a través das deputacións provinciais, como nos casos andaluz, ara-

gonés, estremeño ou castelán-leonés, pois o punto c) establece que lles corresponderá ás deputacións “a xestión ordinaria dos servicios da Administración da rexión. Para estes efectos, e no marco do réxime xurídico aplicable ás deputacións, estas actuarán baixo a dirección do Consello de Goberno”, e engade despois medidas de control no caso de que as corporacións provinciais non obrasen de conformidade coas obrigacións que legalmente lles impuxese a Xunta da Comunidade. Así pois, parece que si se poden transferir e delegar facultades da Comunidade Autónoma nas deputacións, e incluso habilitalas para que xestionen os servicios periféricos da rexión, pero que, en última instancia, sempre será decisión dos órganos desta como ente superior xerarquicamente, o cal, incluso, pode retiralos e revertelos en si mesma en sucesivos actos de novación lexislativa; algo que xa vimos que tamén ocorre noutras CCAA de semellante regulación, pero que aquí resulta máis suavizada.

Na liña desta interpretación enmárcase tamén a Lei 2/91, do 14 de marzo, de coordinación das deputacións provinciais, que xa soamente fala de coordinación (título III), e da posible delegación de competencias que non sexan de interese xeral para a rexión, e do seu control (título IV), sen mencionar sequer a posibilidade de articularlos servicios periféricos da comunidade a través das institucións provinciais, configurando ademais no título III un amplo elenco de competencias exclusivas da comunidade, tremendamente semellantes ás do art. 31 do Estatuto de autonomía. Pero máis definitorio aínda nos aparece o preámbulo, no que do longo e citado artigo 30 do Estatuto, só recorda o que este establece sobre a coordinación de actuacións nas materias que se declaren precisamente de interese xeral para a rexión; alude á Sentencia do TC do 27 de febreiro de 1987 (sobre a coordinación das deputacións valencianas), e especifica que resulta preciso logra-la “integración de actos parciais na totalidade do sistema, integración que a coordinación persegue para evitar contradicións e reducir disfuncións que, de subsistir, impedirían ou dificultarían o funcionamento do mesmo”; con base nisto, imponse a coordinación ante a identidade que se cuestiona nos campos das competencias de ambas administracións, de aí a necesidade de declaración de interese xeral para a deter-

minación de materias que lle corresponden con nitidez á Comunidade Autónoma. Non menos sintomática parece a referencia ó TC que serve para enmarcar-la autonomía das provincias no seu xusto termo, é dicir, “debe ser entendida como un dereito da comunidade local a participar, a través de órganos propios (nin sequera se mencionan xa as deputacións), no goberno e administración de cantos asuntos lles atinxen (neste caso ben poucos), *constituíndo en todo caso un poder limitado que non se pode opoñer ó principio de unidade superior*”. Esta lei, finalmente, crea un Consello Rexional de Provincias (título V) como órgano permanente de relación entre as administracións comunitaria e provinciais.

Vemos, daquela, como incluso aquelas CCAA menos caracterizadas pola súa entidade rexional histórica, máis afectadas polos avatares provincializadores do proceso autonómico e con menos competencias en materia de réxime local, seguen unha lóxica que leva a controlalo máis ferreamente posible –incluso contra os mandatos estatutarios que neste punto sofren unha involución, acaso razoable– as institucións provinciais do seu ámbito; o cal pode deberse ou ben a aparición dunha nova instancia política con maior poder e capacidade, que por pura lóxica intenta limita-los seus potenciais competidores no seu mesmo espacio de actuación polos medios que teña ó seu alcance, ou ben porque nin sequera nos casos de rexións pouco homoxéneas, as administracións provinciais son instrumentos válidos para as finalidades de eficacia na prestación dos servicios públicos, que se supoñen meta de calquera entidade de Goberno e Administración.

Por outra banda, no artigo 29.2 do Estatuto de autonomía especifícase que unha lei de Cortes de Castela-A Mancha *nos termos previstos na Constitución* (como sabemos moi laxos), poderá “recoñece-la comarca dentro de cada provincia como entidade local con personalidade xurídica e demarcación propia”; tamén crear agrupacións baseadas en feitos urbanísticos (parece que facendo referencia a entes complexos metropolitanos), e “recoñece-lo feito de comunidades supramunicipais, tales como as de *Villa de Tierra*, o *Señorío de Molina* e análogos”. Así mesmo, o artigo 5.4 permítelles ás comarcas (provincias e municipios) *conservar (sic)* as súas bandeiras, escudos e emblemas tradicionais.

Pois ben, pola Lei 3/91, do 14 de marzo, díctanse as Normas reguladoras das entidades locais da Comunidade Autónoma, e, sen embargo, no preámbulo, este feito legislativo baséase no título habilitador dos artigos 32 e 30.5 do Estatuto, sen face-la menor referencia ó artigo 29 do mesmo. Deste xeito, prodúcese un divorcio respecto da íntegra regulación estatutaria en materia de réxime local, xa que esta lei non regula máis cá demarcación territorial dos municipios, menciona de forma xenérica as entidades de ámbito territorial inferior ó municipal (título II), fala de mancomunidades e agrupacións municipais no título III (asociacionismo municipal), regula o réxime especial do concello aberto (capítulo I do título IV) e establece un Consello Rexional de Municipios (título VI). Polo que necesariamente xorde a incógnita de se outra lei regulará as previsións estatutarias do artigo 29.2, ou simplemente se ignorará a súa existencia. Desde logo asentar tal precedente non parece que vaia axudar a resolver-los problemas de inframunicipalismo (915 municipios dos cales só 13 superan os 20.000 habitantes, e 750 están por debaixo dos 2.000) desta Comunidade.

Deixando de lado o sistema –xa criticado– de reducir nunha absurda limitación de antemán as comarcas ó territorio intraprovincial, convén subliña-lo recoñecemento das entidades tradicionais supramunicipais que se mencionan *ad exemplum* o art. 29.2.c do Estatuto, o que supón a máxima consideración normativa a nivel comunitario comparado para unha entidade local de corte fundamentalmente histórico, como son as *Comunidades de Villa y Tierra* (denominación que suxire a súa vocación comarcá); ademais, a letra do articulado xa as menciona como un feito (non as crearía a Comunidade Autónoma *ex novo*), concretando incluso algunhas delas, e entón, simplemente, trataríase de lle dar cobertura xurídica a unha realidade preexistente (como veremos sucede coas parroquias en Galicia). Ignora-la mesma, como parece face-la última lei citada, implicaría, sen dúbida, un desprezo da vontade que moveu ó estatuínte castelán-mancheño a realizar tal e tan específica mención.

Para finalizar, sinalar que a Lei 2/85, do 8 de maio, regula conxuntamente a iniciativa popular e dos concellos de Castela-A Mancha (é curioso que en tódalas leis autonómicas que desta índole existen, non se lles conceda

tal posibilidade ás deputacións provinciais; ben é certo que a Lei galega 1/88, do 19 de xaneiro, non lla outorga a ningunha das súas entidades locais).

### 7. Estremadura.

Unha vez máis, o seu territorio é o dos municipios comprendidos nos *actuais* límites das provincias de Badaxoz e Cáceres (art. 2.1 Estatuto de autonomía). E o apartado 2º deste artigo especifica que “a Comunidade Autónoma poderá estruturar, mediante lei, a súa organización territorial en municipios e comarcas, de acordo coa Constitución. Tamén poderá crear demarcacións supracomarcais”. Prescindiremos no noso comentario dalgúns aspectos comúns a outros estatutos e xa explicados neles, co obxecto de evitar excesivas reiteracións. Soamente fixa-la nosa atención na novidade que supón a invocación estatutaria dunha estrutura supracomarcial, quizais motivada pola grande extensión territorial das dúas circunscricións provinciais que forman esta Comunidade Autónoma, aínda que de tódolos xeitos pensamos que non habería ningún obstáculo legal para a súa posible creación sen necesidade de expresa mención (“comarcas ou outras entidades que agrupen varios municipios”, segundo o art. 42.1 LRBRL) no Estatuto; co cal este mero feito xa supón unha serie de implicacións.

Doutro lado, é de destacar a indefinición da obrigatorioidade da comarca, o nivel potestativo de regulación do cal se iguala co dos municipios. Isto ¿como se ha de interpretar? Obviamente non facendo potestativo o municipio (o que sería anticonstitucional e antiestatutario), senón, *sensu contrario*, facendo da comarca algo tan preceptivo na organización territorial da Comunidade Autónoma como a propia entidade municipal; o que dito sexa de paso, podería resultar moi útil para unha Comunidade Autónoma con 380 municipios, dos que só 7 superan os 20.000 habitantes, estando 254 por debaixo dos 2.000. Así mesmo, no apartado que estamos a comentar, prescínlese das provincias, cando nos similares doutros estatutos (Castela-A Mancha, Andalucía, etc.) se volvía reincidir sobre as mesmas, o cal aínda fai máis chocantes os termos do artigo 16 do Estatuto extremeño, e, moi especialmente, o punto 2º, no que de novo se obri-

ga a modular (“articulará”) a xestión ordinaria dos servizos periféricos propios da Comunidade a través das deputacións provinciais; o que avala a opinión de que se tratou de acordos políticos non recollidos en ningún texto, os que motivaron estes parches antiestatutarios, probablemente anticonstitucionais, e incluso tamén anti LRBRL.

De feito, na Lei 5/90, do 30 de novembro, que regula as relacións administrativas das deputacións provinciais coa Comunidade Autónoma, só se fai referencia concreta como título habilitador na súa exposición de motivos, ós apartados 4º (delegación ou transferencia de funcións nas deputacións) e 3º (coordinación das funcións propias das deputacións) do artigo 16 do Estatuto, evitando desta forma adrede, embarulladas complicacións doutra índole; pero tamén, como noutras CCAA xa examinadas, aclara a posición de predominio –que só matizadamente se pode considerar xerárquico– do ente autonómico sobre os provinciais. Tamén resulta curiosa a referencia habilitante que se efectúa nesta lei á triste Lei de proceso autonómico. En resumo, a máis dos dous temas mencionados (tendo en conta ademais que a lista de materias de interese xeral de Extremadura do seu art. 10, volve nesta ocasión ser abafantemente extensa), prevese a coordinación dos plans sectoriais e dos plans provinciais, e tamén se regula a unión presupostaria recomendada polo artigo 7 da LPA, repetindo os seus termos. Finalmente, dispónse a creación dunha Comisión de Coordinación de Extremadura.

Sectorialmente, no artigo 10.1.1º do Estatuto de autonomía, fálase da aplicación de programas especiais para comarcas deprimidas, e, a outro nivel, existe un plan de comarcalización de matadoiros municipais que ordena varias comarcas (Decreto 44/86, do 1 de xullo). Douro lado, por Decreto 39/89, do 9 de maio, inténtase fomentar as mancomunidades de municipios, e por Orde do 12 de decembro de 1990 da Consellería de Presidencia e Traballo, subscríbese un convenio interadministrativo entre as deputacións provinciais de Cáceres e Badaxoz e a Xunta de Extremadura, sobre fomento de agrupacións para sostemento en común do posto de Secretaría-Intervención.

## 8. Rexión de Murcia.

Como xa vimos no caso navarro, nas CCAA uniprovinciais, non se cuestionan conflitos Comunidade Autónoma-provincia, ó quedar esta como entidade local integrada naquela.

O seu Estatuto é do grupo dos que prevé a creación de comarcas como entes territoriais (cfr. art. 23.5 e 6) non potestativamente, e fala en tempo presente de que o seu territorio se organiza en municipios e comarcas ou agrupacións de municipios limítrofes (parece que distintas das comarcas, pero non queda de todo claro) baseadas en criterios históricos, naturais, xeográficos, socioeconómicos, culturais e demográficos, e tales entidades gozarán de autonomía e personalidade xurídica (art. 3.1). O mesmo artigo (apartado 2º), dispón a posibilidade de creación de áreas metropolitanas ou de agrupacións territoriais para o cumprimento de fins específicos. O artigo 11.a, confirma as competencias da Comunidade acerca da creación de entidades de ámbito superior ó municipal nos termos previstos no Estatuto. Así mesmo, é preciso resalta-la referencia específica (de reforma estatutaria e lei orgánica) que leva a unha innecesaria redundancia en canto á alteración dos límites territoriais da rexión de Murcia (disposición adicional segunda), e, por outro lado, a división en cinco circunscricións electorais do territorio da Comunidade Autónoma (disposición transitoria primeira).

Tamén este Estatuto forma parte dun pequeno grupo deles que pertencen a CCAA uniprovinciais, que sitúa entre os posibles promotores da iniciativa de reforma do mesmo ós municipios da rexión, en concreto a unha terceira parte deles que representen polo menos a maioría do censo electoral (art. 55.1), sendo neste aspecto –como tamén noutros puntos– o texto estatutario do conxunto citado máis xeneroso cos seus municipios.

Xa pola Lei 7/83, do 7 de outubro, se dictou unha descentralización territorial e de colaboración entre a Comunidade Autónoma e as entidades locais, incluíndo a comarca en tal descentralización. Imponse a norma o dobre obxectivo de aproxima-la Administración ó cidadán, dun lado (exposición de motivos), e de atende-la Comunidade Autónoma cantos asuntos non poidan ser resoltos polos municipios ou agrupacións deles e/ou que

esixan unha actuación coordinada (art. 2, e cfr. arts. 3, 4, 5...); estas dúas últimas misións, en certa medida propias das clásicas deputacións provinciais e rara vez alcanzadas por elas, serán máis accesibles –pensamos– para unha Administración forte e que non ten que padecer duplicidades, como é a autonómica uniprovincial. O capítulo IV da lei, prevé diversas formas de colaboración entre a Administración rexional e as entidades locais, e o V, a subscrición de convenios, podendo (capítulo II) a Comunidade Autónoma delegar parte das súas competencias nos entes locais, e, aínda máis (capítulo III), poderá facultar a estes para exercer a xestión ordinaria dos servizos rexionais ou empregar a súa organización e medios materiais para a prestación dos servizos propios da Comunidade, se ben parece inducirse que só para practicala fase de execución e sen que supoña delegación do exercicio de competencias. Semella pretende-lo bosquejo imbricador Comunidade Autónoma-comarcas-municipios, cunha liña prudentemente centralizadora. Resulta, sen dúbida, unha norma tan encomiable como anticipadora (polo menos sobre o papel), como proban os actuais intentos de descentralizar funcións comunitarias nos entes locais propios que se están comenzando a enxergar noutras CCAA.

Por outra parte, a Lei 6/88, do 25 de agosto, establece as normas reguladoras do réxime local que, unha vez máis, non é tratado globalmente (a desconfianza entre administracións en España sempre foi mutua, de arriba abaixo e viceversa), xa que na súa exposición de motivos, remite a unha futura lei singular a regulación das comarcas e áreas metropolitanas, co cal a presente lei non pasa de ser unhas poucas normas reguladoras do réxime local fraccionado. E iso que no seu artigo 1 deixa ben asentado que “a Comunidade Autónoma da rexión de Murcia se organiza territorialmente en municipios e comarcas como as súas entidades básicas, que constitúen as canles inmediatas de participación cidadá e veciñal”. O preámbulo describe tamén a variedade tipolóxica dos municipios murcianos, que ten –contrariamente a case toda España– un número non moi elevado deles (corenta e cinco), e é predominante o tipo medio e escaso o inframunicipio; ademais, destaca a singularidade murciana da “existencia de núcleos importantes de poboación separados da



respectiva capitalidade do municipio, de horta ou campo, tradicionalmente denominados pedanías ou deputacións que, polo seu elevado número de habitantes e pola súa riqueza poderían aspirar a constituírse en entidades locais menores ou dispoñer dunha organización territorial de xestión desconcentrada". Por iso, a lei nas seccións 5ª, 6ª e 7ª do capítulo I, regula e potencia as alcaldías de barrio, as pedanías ou deputacións, as xuntas de veciños e a participación cidadá (cfr. arts. 69-72 LRBRL). Pola súa parte, o capítulo III regula (ó abeiro do art. 30 LRBRL) os seguintes réximes municipais especiais: turísticos, industriais, mineiros ou de déficit medioambiental e históricos; a sección 5ª deste capítulo trata das agrupacións de municipios para os efectos de soste en común funcionarios locais.

Seguindo con esta lei, o seu título III regula as entidades territoriais de ámbito superior ó municipal, e no capítulo I (La Comarca), por un lado repítese a disposición estatutaria referente a ela e tamén o posible veto dos municipios da LRBRL, ampliando, sen embargo, a iniciativa que para a súa creación se encontra na concisa mención do art. 42.2 da mesma, cousa lóxica se de verdade se quere cumprir-lo mandato estatutario de estender á totalidade da rexión a comarcalización; e, por outro, sinalase que na "lei de creación ou, no seu caso, a de modificación da comarca, determinarán o ámbito territorial da mesma, a súa denominación, capitalidade, as concretas competencias que asuma a composición, designación e funcionamento dos seus órganos de goberno, e os recursos económicos e financeiros que se lle asignen", producindo así este precepto a impresión de que as comarcas serán creadas de forma individualizada coas súas respectivas leis e posibles diferencias de competencias e de financiamento entre elas, algo que non parece moi acorde nin coa regulación estatutaria, nin co preámbulo desta norma (salvo que cando fala de lei singular das comarcas, pretenda realizar unhas bases mínimas comúns a tódalas comarcas murcianas), e que podería produci-lo efecto de deixar algunha porción do territorio murciano sen comarcalizar, se así o decidisen os correspondentes concellos, incumprindo o mandato do Estatuto (que ó noso entender entra aquí en conflito coa LRBRL).

Pola súa parte, o capítulo II, configura as entidades metropolitanas como “integradas polos municipios de grandes aglomeracións urbanas, entre os núcleos de poboación dos cales existan vínculos económicos e sociais que fagan necesaria a planificación conxunta e a coordinación de determinados servicios e obras”.

Dedícase o capítulo III ás mancomunidades e o IV ás entidades locais menores, que son definidas tamén como entidades territoriais, que “terán, na esfera das súas competencias, idénticas potestades, prelacións e demais prerrogativas que lle corresponden ó municipio” (art. 67.3). Xa dicía o lexislador murciano na exposición de motivos que consideraba necesaria a potenciación da figura xurídica da entidade local menor, e por iso o artigo 69 da lei –que sinala os trámites da súa constitución– reduce os mínimos legais do art. 45.2.a da LRBRL, no tocante á intervención dos respectivos concellos no proceso, e incluso podería dicirse que a minimiza, posto que é suficiente a vontade manifestada por escrito da maioría dos veciños da futura entidade local, e a aprobación por decreto do Consello de Goberno da Comunidade Autónoma a proposta da consellería competente en materia de réxime local; o que avala a nosa tese de que na definición dos contornos da garantía institucional, a conciencia social manifestada democraticamente, coadxuva a actualizala aínda que prescinda do que por tal entende o lexislador básico estatal (e este non é o único exemplo como veremos). Os órganos de goberno da entidade local menor son o alcalde pedáneo *elixido directamente polos veciños* da mesma por sistema maioritario (art. 72.1), e unha xunta veciñal designados os seus vocais de conformidade cos resultados das eleccións para o concello na sección ou seccións constitutivas da entidade local menor, e non pode supera-lo seu número o dun tercio dos concelleiros que integren o concello (art. 72.2 e 3), sendo as súas respectivas atribucións as que a lei sinala para o alcalde e o Pleno do concello no ámbito da entidade (art. 74).

Por último, do título IV e último, que trata das relacións interadministrativas, convén resaltar moi especialmente o artigo 86, que habilita e lexítima ás entidades locais da rexión para impugna-las leis da Comunidade Autónoma ante o TC, cando estimen que poidan lesionala autonomía local. Esta disposición supón unha ex-

cepción á práctica habitual de tratamento das entidades locais por parte de administracións superiores no espectro español, e é probable que facilite o desenvolvemento sen desconfianzas ou rancores das importantes funcións de coordinación que á Comunidade Autónoma de Murcia lle atribúe a mesma lei, onde se establece que procederá á mesma cando as actividades ou os servicios locais transcendan o interese propio das correspondentes entidades, ou se inciden ou condicionan relevantemente (criterio xurídico indeterminado) os da Administración autonómica, ou sexan concorrentes ou complementarios desta (art. 76.2), ou cando non poida alcanzarse a coherencia nas actuacións por outros medios, a discernimento da CA e mediante lei (art. 82.1), ou ben cando a natureza da actividade faga moi difícil unha asignación diferenciada e distinta de facultades (art. 83.1).

Tamén é importante a Lei 9/84, do 22 de novembro, que regula conexas a iniciativa lexislativa de municipios e comarcas (ademais da popular). No caso destas últimas, encontrámonos con que, para exercela unha soa comarca, ten que contar como mínimo cun censo de 10.000 habitantes (art. 2.b), e se non sumarse varias (e igual no caso dos municipios) que reúnan tal poboación. A cifra parece razoablemente baixa como para que cada comarca xunte o número requirido, se así non fose, tal disposición non sería de recibo polo que podería supoñer de discriminación entre as distintas circunscricións comarcais, en detrimento das menos poboadas.

Finalmente, mencionar como normas sectoriais, a declaración e distribución de matadoiros comarcais (Decreto 19/86, do 14 de febreiro), e o establecemento dunha rede de estradas con función intercomarcal, no artigo 3.b da Lei 9/90, do 27 de agosto, de estradas e camiños da rexión.

En resumo, o paquete lexislativo da Comunidade Autónoma murciana sobre esta materia, ten numerosos puntos en común, sendo polo tanto aproveitables, para o caso galego; aínda máis, sendo unha autonomía de vía lenta (claro que coa vantaxe que proporciona a uniprovincialidade) a interiorización do seu réxime local coas súas propias peculiaridades resulta sorprendente, máxime tendo en conta que Galicia xa conta con varios puntos de partida beneficiosos: así, a modo de exemplos, as co-

marcas poden ser de maior extensión e, por conseguinte, máis aptas para a prestación de determinados servizos; non se necesita territorializar entidades locais menores, posto que xa se conta coas parroquias; plenas competencias sobre o réxime local. Con todo, a tradición participativa e o exquisito respecto cara á autonomía local (descentralización de competencias, iniciativa lexislativa, recurso de inconstitucionalidade, etc.) que se instaurou na rexión de Murcia, merece ser imitado e, de ser posible, mellorado.

## 9. A Rioxa.

Atopámonos ante un suposto moi similar en certos aspectos ó anterior: Comunidade Autónoma uniprovincial e que tamén prevé impositivamente no seu Estatuto que a súa organización territorial se estructure en municipios e comarcas (art. 5). Pola súa banda, o artigo 26 do mesmo texto preceptúa que se regulará por lei:

- “a) O recoñecemento e delimitación de comarcas.
- b) A creación de agrupacións de municipios con fins específicos”.

Algo no que se poderían entrever certos elementos de contradición. Non obstante, parece clara a vontade do estatuínte de que o ente comarcal sexa de carácter territorial e estendido á totalidade da Comunidade Autónoma (cfr. tamén art. 17.f, acerca da aprobación da ordenación comarcal por parte da Deputación Xeral da Rioxa).

Así mesmo, o artigo 44 establece a posibilidade de incorporación da Comunidade Autónoma da Rioxa a outra limítrofe con características semellantes, regulando o seu procedemento, no que se prevé que o acordo adoptado pola Deputación Xeral, deberá ser ratificado por dous tercios dos municipios, a poboación dos cales represente polo menos a maioría do censo electoral (art. 44.b). E, pola súa banda, a disposición adicional segunda, refírese sen eufemismos de ningunha índole (ó contrario que nos casos de Castela e León, Aragón e País Vasco) no seu título, ó problema dos enclaves territoriais, determinando que os que se atopen integramente dentro do territorio da Comunidade, poderanse agregar a ela, pero coa cómoda e pouco orixinal fórmula de “mediante o cumprimento dos requisitos que a lei do Estado estableza”.

Tamén, como no caso murciano, a iniciativa da reforma estatutaria lles corresponde ós municipios rioxanos (art. 42.1), só que aquí deberán ser máis de dous tercios deles e representando á maioría do censo, e queda ademais condicionado o trámite á vontade do municipio de Logroño (igual ca no suposto de incorporación a outra Comunidade Autónoma), posto que reúne preto da metade da poboación rexional.

Non posuímos noticia fidedigna de que ata hoxe se regulase o tema comarcal rioxano, simplemente se lexislou acerca das agrupacións de municipios para sostemento en común de persoal (Lei 2/89, do 23 de maio), e sobre a regulación e fomento de mancomunidades municipais (cfr. Orde do 5 do febreiro de 1987 da Consellería da Presidencia e Administración Territorial, e Decreto 22/88, do 27 de maio). Débese sinalar que nunha pequena rexión con 174 municipios, dos que 140 non exceden a cifra de 1000 habitantes, e só 5 superan os 5.000, as necesidades de facer unha reformulación territorial –facilitada ademais polo Estatuto– son bastante evidentes.

Sectorialmente, existe un listado de municipios cabeceiras de comarca, cos que a Comunidade Autónoma asinou convenios de colaboración (cfr. BO da Rioxa do 12 de marzo de 1991, nº 31, p. 54); e na Lei 2/91, do 7 de marzo, de regulación de estradas, dispónse a existencia de tres tipos de rede acordes co marco institucional existente: rexional básica, comarcal e local (art. 4).

## 10. Cantabria.

Menor entusiasmo pola comarca parece observarse no Estatuto cántabro, xa que o seu artigo 2 define o seu territorio como o “dos municipios comprendidos dentro dos límites administrativos da actualmente denominada provincia de Santander” (que perde tal nome na disposición final da norma estatutaria). Non obstante, o artigo 36 regula que, por lei, se poderá:

“1. Recoñece-la comarca como entidade local con personalidade xurídica e demarcación propia. A comarca non suporá, *necesariamente*, a supresión dos municipios que a integran<sup>148</sup>.

2. Crear, así mesmo, agrupacións baseadas en feitos urbanísticos e outros de carácter funcional con fins específicos”.

<sup>148</sup> Precepto idéntico ó artigo 40.1 do Estatuto de autonomía de Galicia, o que fai rexeitar dunha transcripción literal do mesmo, xa que nungunha outra norma estatutaria emprega tal fórmula. O que tamén se pode confirmar pola dicción literalmente igual do artigo 36.2 cántabro e a do 40.2 do Estatuto galego.

Engade o artigo 37 que os órganos de goberno da Comunidade Autónoma poderán delegar funcións administrativas propias nas comarcas, municipios e outras entidades locais por lei da Asemblea Rexional.

Por outra banda, o artigo 58 regula o procedemento para a posible incorporación da Comunidade Autónoma de Cantabria a outra limítrofe (xa o artigo 30 se refería ás especiais relacións con Castela e León), que deberán ratificar dous tercios dos municipios que representen a maioría do censo. Hai que subliñar, polo sintomático, que sen embargo aquí os municipios carecen de iniciativa de reforma estatutaria.

A nivel normativo inferior, existe un Decreto núm. 68/84, do 15 de decembro, no que se incentiva a constitución de mancomunidades municipais (dos 102 municipios cántabros, 86 non superan a cifra de 5.000 habitantes), o que, non se esqueza, sempre pode ser unha especie de adianto e axuda para unha posible futura creación de comarcas.

Sectorialmente, a Lei 11/90, do 29 de decembro, define dúas comarcas de acción especial coa inclusión dos seus respectivos municipios. O Decreto 86/86, do 20 de outubro, estipula unha serie de actuacións na comarca de Liébana. E, finalmente, na Lei 7/90, do 30 de marzo, de ordenación do territorio, fálase na súa exposición de motivos de que, respectando o artigo 2 da LRBRL en relación cos municipios, é preciso supera-la idea dunha compartimentación estanca, procurando que o planeamento urbanístico estea coordinado coas actuacións territoriais supramunicipais, e, neste sentido, o título II da lei regula as directrices comarcais de ordenación territorial, definíndoas no artigo 13 como ordenadoras de "áreas xeográficas supramunicipais de características homoxéneas ou que, polo seu tamaño e veciñanza, precisen unha organización infraestructural e de equipamentos de tipo comarcal", e impón o artigo 15 que o seu ámbito sexa sempre supramunicipal, asignándolle uns contidos mínimos moi amplos nos dezaseis puntos que relaciona. Estas directrices ordenadoras (como as rexionais) serán vinculantes con algunhas excepcións, e poderán adoptarse por iniciativa do Consello de Goberno da Comunidade Autónoma, ou polas entidades locais incluídas nos ámbitos definidos polas directrices rexionais de ordenación do te-

territorio, precisándose neste caso o acordo de, como mínimo, os dous tercios dos municipios afectados e que estes representen máis da metade da poboación do citado ámbito (art. 18.a).

### 11. Comunidade de Madrid.

O artigo 2 do seu Estatuto respecto do territorio, é idéntico ó do anterior caso exposto: os municipios comprendidos dentro dos límites administrativos da provincia de Madrid. O artigo 3 recalca no seu apartado 1º, a importancia case exclusiva da institución municipal na organización da Comunidade Autónoma madrileña, prevé no 2º a posibilidade das agrupacións voluntarias de municipios, e fai no apartado 3º referencia a que por lei "se poderán establecer, mediante a agrupación de municipios limítrofes, circunscricións territoriais propias que gozarán de plena personalidade xurídica", onde parece obvio que se alude ás comarcas, aínda que con tal expresa denominación só se propuxeron nunha emenda presentada no debate sobre o Estatuto realizado no Pleno do Congreso, e foi rexeitada. Tamén se intentou no Congreso definir estatutariamente Madrid conurbación como área metropolitana, pero, ó final, prevaleceu o texto do actual artigo 6, segundo o cal a vila de Madrid terá un réxime especial regulado por lei votada nas Cortes Xerais<sup>149</sup>.

Do mesmo xeito ca no suposto cántabro, a Comunidade de Madrid poderá delegar por lei da súa Asemblea, funcións administrativas nos municipios e demais entidades locais recoñecidas polo Estatuto (art. 39).

Novamente neste caso, os dous tercios dos municipios madrileños que representen a maioría absoluta aprobación da Comunidade (é dicir, non se mencionan soamente os censados con capacidade de voto), teñen iniciativa de reforma estatutaria (art. 64.1); está de máis dici-lo papel que xoga entón o municipio da vila de Madrid.

Salientar por último do Estatuto madrileño a súa non previsión de incorporación a outra Comunidade Autónoma limítrofe, algo en grande medida dado polos avatares do proceso estatuínte e, moi especialmente, polo rexeitamento de Castela-A Mancha.

Indubidablemente neste caso hai que facer referen-

<sup>149</sup> *Diario de Sesións do Congreso dos Deputados*, do 25 de xaneiro de 1983.

cia a unha situación ben diferenciada, xa que Madrid área metropolitana (á que parece aludi-la disposición adicional sexta, 1 da LRBRL cando fala do réxime especial de *municipio*) e Madrid Comunidade Autónoma, son coincidentes territorialmente na concepción de Ortega Álvarez<sup>150</sup>; pero a isto hai que engadirlle o excesivo número de municipios –178–, dos cales 122 teñen menos de 2.000 habitantes, así, “de mantense la actual estructura, el centralismo regional deviene inexorable”<sup>151</sup>, polo que se han de corrixi-los extremos nesta Comunidade existentes, e tender á redución e á homoxeneización mediante estruturas de tipo medio.

Pouco se ten feito por agora a este respecto. A Lei 10/84, do 30 de maio, de ordenación territorial (modificada pola Lei 3/89, do 16 de marzo), prevé a definición de ámbitos subrexionais definidos en función das súas características naturais ou funcionais, para exercer-las diversas accións ordenadoras, e tamén a determinación de esferas supramunicipais cunha ordenación que exceda á normal capacidade dos municipios, iso si, contando coa participación destes; parece percibirse en tanto circunloquio, unha certa animadversión do lexislador madrileño cara á concreta denominación de comarca. Así mesmo, polo Decreto 9/86, do 30 de xaneiro, creouse unha Oficina de Planeamento Territorial.

Doutro lado, existen actuacións comunitarias para agrupamentos municipais cara ó sostemento de secretario común (Orde do 19 de febreiro de 1990 da Consellería de Agricultura e Cooperación); e tamén hai unha distribución de matadoiros comarcais (Orde do 28 de xuño de 1985 da Consellería de Agricultura e Gandería); así como unha lei (núm. 1/87 do 5 de marzo) de cemiterios supramunicipais. Mencionar por último, a Lei 6/86, do 25 de xuño, de iniciativa lexislativa popular e dos concellos da Comunidade.

## 12. Illas Baleares.

Réxime peculiar (respectado polo art. 141.4 CE) que reúne o carácter uniprovincial co feito da diversidade insular intracomunitaria, singularidade que destaca o Estatuto de autonomía no seu artigo 2, cando di que o territorio da Comunidade Autónoma “é o formado polas illas

<sup>150</sup> Cfr. L. I. Ortega Álvarez: *La Comunidad Autónoma de Madrid como Área Metropolitana*, Madrid, Instituto de Estudios Económicos, 1983, pp. 127-170.

<sup>151</sup> M. Sánchez Morón: “La Comunidad Autónoma de Madrid y la Administración Local”, en *Madrid Comunidad Autónoma metropolitana*, *ibid.*, pp. 267-370.



de Mallorca, Menorca, Ibiza, Formentera e Cabrera e outras illas menores adxacentes”, sen mención da textura provincial (a provincia non aparece citada en ningunha parte deste Estatuto, como tampouco no canario) e municipal. Se ben, o artigo 5 xa fala de tres chanzos que desenvolverá unha lei do Parlamento: “A Comunidade Autónoma articulará a súa organización territorial en illas e municipios. As institucións de goberno das illas son os consellos insulares, e as dos municipios, os concellos”. Os artigos 18 e 37 delimitan que, gozando de autonomía os tres consellos insulares que establecen, lles corresponderá ó Goberno e Administración das illas de Mallorca, Menorca e Ibiza-Formentera e illas adxacentes, e estarán integrados polos deputados elixidos para o Parlamento nas illas respectivas (art. 38), que son tamén circunscricións ou distritos electorais (disposición adicional segunda). Ademais, polo artigo 39, outórgaselles ós consellos insulares a posibilidade de asumir un amplo elenco de competencias, incluídas as de réxime local e ordenación do territorio, amén dunha cláusula residual no seu favor<sup>152</sup>.

Non se fala de comarcas porque cada illa é unha comarca<sup>153</sup> ou supracomarca, polo que resulta chocante a contradicción do artigo 41.3 (que non figuraba no proxecto governamental) da LRBRL que conceptúa os consellos insulares como réxime especial, e, ó mesmo tempo, indica que lle son de aplicación (é de supor que supletoriamente) as normas que na dita lei de bases regulan a organización e funcionamento das deputacións provinciais (cando nin o carácter dos seus membros e forma de ser elixidos, nin as súas competencias, se parecen en nada), unhas deputacións xa inexistentes na Comunidade Autónoma das Illas Baleares; máxime cando tamén no artigo 40 *in fine* da mesma norma, se fai un recoñecemento explícito dos consellos insulares como excepción (nos termos do Estatuto balear) ó que xa é unha excepción (ou réxime especial uniprovincial, segundo quere a lei básica).

Mencionar así mesmo que, en virtude da disposición adicional cuarta, por unha lei do Parlamento, o Concello de Formentera poderá asumir no ámbito da illa, funcións que o artigo 39 do Estatuto lles atribúe ós consellos insulares.

<sup>152</sup> “La insularidad se impone hasta el punto de que, invirtiendo ciertamente los términos en que el Estatuto diseña la representación comunitaria, se encuentra subyacente un auténtico principio federativo, a partir de las islas, en la configuración de la propia Comunidad Autónoma”. Luis Morell Ocaña: *El Régimen Local...*, op. cit., p. 787.

<sup>153</sup> En igual sentido, Aurelio Guaita Martorell: “Competencia del Estado y de las CCAA en materia de Administración Local”, en *Organización Territorial del Estado (Administración Local)* vol. II, op. cit., p. 1763.

En desenvolvemento da devandita normativización estatutaria, o Parlamento das Illas Baleares dictou as normas reguladoras dos consellos insulares na Lei 5/89, do 13 de abril. Nela regúlase (capítulo II) a incardinación dos consellos insulares como institucións da Comunidade Autónoma, ademais do papel que desempeñan como órganos de Administración local, podendo exercer competencias propias (capitidiminuídas no capítulo III desta lei en comparación co listado do art. 39 do Estatuto) e competencias delegadas. Ben é verdade que tal relación interinsular xa se afianzara –como declara a exposición de motivos– co sistema electoral que, en parte, avanza o artigo 38.1 estatutario, e incluso coa experiencia práctica desde a vixencia do mesmo, nada conflictiva entre as diversas institucións creadas, e iso pese á peculiaridade do réxime preautonómico balear e á diversidade, pluralidade e desigualdade dos pobos das illas. No seu conxunto, pódese dicir que esta lei resulta quizais excesivamente temerosa ante o outorgamento de demasiadas competencias ós entes insulares; por iso a afirmación que efectúa de que supón o afianzamento definitivo dos consellos insulares débese matizar, non só pola tardanza do lexislador balear á hora de regularlos, senón, sobre todo, pola desconfianza manifestada polo mesmo cara a eles en relación coa posición do estatuínte.

Xa por último, mencionar que as normas reguladoras de ordenación territorial (Lei 8/87, do 1 de abril), lembran “a necesidade de resolver a nivel supramunicipal determinados problemas de ordenación que só poden alcanzar resposta adecuada a través dun *enfoque comarcal*, –subliñamos nós– e aconsellan a creación da figura duns plans territoriais comarcais que, máis alá das posibilidades que ofrece a Lei do solo, poidan coadxuvar ó desenvolvemento destas zonas do noso territorio, e fomentar ó mesmo tempo a solidariedade comunitaria” (exposición de motivos, punto 4º). Parece, pois, que a orientación tende a converte-las illas (polo menos as maiores) nunha especie de supracomarcas; neste sentido, un dos obxectivos fundamentais da lei consiste na fixación dos núcleos de poboación que, polas súas características e posibilidades, se vaian constituír en cabeceiras comarcais impulsoras do desenvolvemento socioeconómico dunha zona (art. 1.e), así como actuacións ordenadoras de tipo

supramunicipal coa participación das corporacións locais dese ámbito (art. 1.f); por iso o artigo 1.h fala das diferentes illas e comarcas. Pola súa banda o capítulo IV, referido ós plans territoriais comarcais, establece que estes se redactarán cando o acorden e soliciten máis da metade dos concellos dunha zona, de agruparen a máis da metade da poboación da mesma (art. 16.3).

Tamén neste sentido, o feito de non quedar ningunha estrada de interese xeral do Estado no arquipélago baleár (exposición de motivos da Lei 5/90, do 24 de maio, reguladora de estradas) –do mesmo xeito que en Navarra, País Vasco e Illas Canarias–, pode facilitar en grande medida as técnicas de coordinación na ordenación integral do territorio, sen eses celos de competencias tan comúns en España xa desde moito antes de que se instaurase o Estado das autonomías. É un novo dato de como nas CCAA uniprovinciais (e nalgunha outra), se pode avanzar cara á racionalidade do modelo de réxime local de dous banzos ou *two-tier system*, existente noutros países europeos.

Lembrar, por outra banda, a existencia dunha lei (núm. 5/91, do 27 de febreiro) que regula a normativa das mancomunidades municipais e as medidas de fomento das mesmas, tanto por parte do Goberno da Comunidade Autónoma, coma por parte dos consellos insulares.

### 13. Illas Canarias.

Xa antes de 1978 –en concreto desde 1927– dúas provincias dividían o arquipélago canario (feito orixinado en boa parte por rivalidades intestinas entre as dúas illas maiores e as súas respectivas capitais); as illas que formaban cada provincia constituían un ente territorial sen xeneralidade de fins (art. 240 ROF) chamado Mancomunidade Interinsular. Pola súa parte cada illa contaba –e conta– cun Cabido Insular (desde 1912) como órgano exercitador das funcións das deputacións provinciais.

Esta situación, respectada pola CE (art. 141.4), non estivo exenta de polémica no debate constituínte, xa que coa emenda do Sr. Cambreleng e da Sra. Pelayo Luque na Comisión Constitucional do Senado<sup>154</sup>, se suprimía do aludido art. 141.4 a palabra “ademais”, que equivalía á desaparición das denominadas mancomunidades pro-

<sup>154</sup> *Diario de Sesións do Senado* nº 52, pp. 2053-2512.

vinciais interinsulares; pero a mesma volveu introducirse, xa de maneira definitiva, pola Comisión Mixta Congreso-Senado<sup>155</sup>. Na emenda citada, argumentábase que:

“A especialidade administrativa canaria descansa esencialmente nos cabidos insulares (...). Con isto non se trata de facer desaparecer-la mancomunidade como un banzo intermedio e necesario; non estamos tampouco a facer un ataque frontal nin doutro tipo á provincia, senón que facémo-la matización de que en Canarias a provincia ten outra dimensión diferente ó que é a provincia no territorio peninsular (...). A provincia ou provincias canarias fórono unicamente desde a perspectiva da Administración do Estado na distribución territorial dos servizos públicos estatais, mais non desde a perspectiva local, que nunca superou nin tiña por que supera-lo nivel insular. É dicir, que co noso desexo de que se suprima esta constitucionalización das mancomunidades, estamos tratando de suprimir efectivamente este banzo dentro do ámbito local insular, pero non a provincia, que seguirá subsistindo en Canarias, *ata que se supere por un desenvolvemento do espírito rexional*, como unha división periférica da Administración do Estado”.

Pois ben, a situación descrita nesta emenda, é a que de feito se dá na Comunidade Autónoma de Canarias pese á constitucionalización do “ademais”. Existe unanimidade na doutrina ó considerar desaparecida a provincia como entidade local na comunidade canaria, se ben en non poucos casos se resalta a inconstitucionalidade da solución, aínda que o articulado estatutario non se recorreu ante o TC. En concreto, o seu artigo 2 di que Canarias está comprendida nos territorios insulares integrados polas sete illas que detalla a continuación; illas que terán así mesmo a súa Administración propia en forma de cabidos, que seguirán a regularse pola súa lexislación específica (art. 7.2). E no artigo 22, engade:

“1. Canarias articula a súa organización territorial en sete illas [que son tamén circunscrición electoral segundo a disposición transitoria primeira, 1], e estas pola súa vez en municipios, as institucións de goberno local dos cales son, respectivamente, os cabidos insulares e os concellos.

2. O cabido constitúe o órgano de goberno e Administración insular. Terá autonomía plena nos termos que establece a Constitución e a súa lexislación especial conforme co disposto no artigo trinta e dous do presente Estatuto”.

<sup>155</sup> Boletín Oficial das Cortes núm. 170, do 28 de outubro de 1978.

Para o estatuínte canario non existe a provincia, e completa a súa sistemática liquidación na disposición transitoria sétima, segundo a cal “as competencias, medios e recursos que, de acordo co ordenamento vixente, lles corresponden ás mancomunidades provinciais interinsulares, traspasaranse ás institucións da Comunidade Autónoma. Para estes efectos, constituirase unha Comisión Mixta formada polos representantes dos poderes da Comunidade Autónoma e dos cabidos insulares, que procederá á asignación concreta daquelas competencias, medios e recursos, axustándose a un calendario aprobado a este respecto polos órganos insulares...”. Semella un reparto de despoños –no que o desposuído derrotado pouco ou nada ten que dicir–, consumado no Decreto 107/85, do 19 de abril (obsérvese que é posterior en pouco máis de dúas semanas á LRBRL), polo que se produce o traspaso de competencias, medios e recursos das mancomunidades provinciais interinsulares de Santa Cruz de Tenerife e Las Palmas ás institucións da Comunidade (Parlamento e Goberno canarios e cabidos insulares), reservándose as mancomunidades a baleira declaración do artigo 41.2 LRBRL.

En relación con ela pensamos que tal mención parece querer salvar *de iure* –con un prurito provincialista que a LRBRL aparenta conservar como un tesouro– a descrita situación contradictoria, cando en realidade o único que fai é afianzala, posto que di que “no arquipélago canario *subsisten* as mancomunidades provinciais interinsulares *exclusivamente* como órganos de representación e expresión dos intereses provinciais”. (Os subliñados son nosos). ¿Que intereses?, os que non sexan de goberno e administración, é dicir, de puro simbolismo, xa que nin sequera se pode dicir que a garantía institucional se resgarde cunha representación inexistente. E continúa: “integran os ditos órganos os presidentes dos cabidos insulares das provincias correspondentes, e presídeos o do cabido da illa na que se atope a capital da provincia”, atípica forma de enche-lo oco da esixencia constitucional de “corporación representativa” que, ademais, dado o baleirado de competencias do mesmo, non se converte máis ca nunha artificiosa entelequia suprainsular cunha presidencia de titularidade honorífica. Tamén o art. 41.4 LRBRL fai referencia á asunción das competencias das de-

putacións provinciais polos cabidos insulares e, como no caso balear, sonlles aplicables as normas que regulan a organización e funcionamento daquelas previstas nesta lei.

Posúen tamén grande interese as interrelacións que estatutariamente se establecen entre a Comunidade Autónoma canaria e os seus cabidos insulares, xa que, malia a cronoloxía deste Estatuto de autonomía (posterior ós acordos autonómicos e á LOHAPA), e de non ser nun principio dos chamados de primeiro grao, outórgalle unha considerable liberdade á Comunidade Autónoma para dispoñer sobre os seus entes locais. Segundo o artigo 22.4, “o Goberno canario coordinará a actividade dos cabidos insulares en canto afecte ó interese xeral da Comunidade Autónoma”, e no punto 3º prevese tanto a transferencia e delegación de funcións da Comunidade Autónoma nos cabidos, como a asunción e representación ordinaria por parte destes en cada illa da Administración autonómica. É de facer notar como se a reforma do Estatuto de Autonomía tivese por obxecto unha alteración dos poderes de Canarias que afectase directamente ós cabidos insulares, requirirase previa audiencia dos mesmos (art. 64).

Respecto disto, o Parlamento de Canarias xa emitiu dúas leis de réxime xurídico das administracións públicas da comunidade: a primeira, a núm. 8/86, do 18 de novembro, e a segunda –que derroga a anterior–, a núm. 14/90, do 26 de xullo. Na *lex anterior* xa se perfilan os cabidos na súa dobre condición de institucións da Comunidade Autónoma e de entidades locais (órganos de goberno e Administración de cada illa), aínda que, neste segundo aspecto, a lei se inhibe un tanto á hora de facer unha regulación específica canaria (remisión do seu art. 3.2 á lexislación básica do Estado), centrándose máis na primeira das facetas: xestión ordinaria de servizos e delegación de competencias. Confírmase a iniciativa lexislativa dos cabidos (art. 39) xa prevista no Estatuto (art. 11.4), e transfírense, a estas competencias en materia de Administración local (art. 47.2.p, e desenvolvemento no Decreto 55/88, do 12 de abril), limitadas polo preceptivo dictame do Consello Consultivo de Canarias. O segundo banzo son os municipios (art. 4), verbo dos cales non hai ningunha especialidade de interese relevante; e tamén se dispón (art. 5), o posible establecemento

doutras entidades locais: as de ámbito territorial inferior ó municipio (barrios e pagos), as áreas metropolitanas e as mancomunidades municipais, e regúlanse con referencia ás primeiras citadas, dous posibles modelos de participación cidadá: as xuntas municipais de distrito ou barrio (arts. 91-100), e os consellos de barrio e de sector (arts. 101-104). Tamén se establece en desenvolvemento das previsións desta lei, unha Comisión de Administración Territorial (Decreto 89/87, do 21 de maio), con fins de coordinación e colaboración entre administracións.

A non mención das comarcas ou das comarcas de comarcas, baséase no feito xa apuntado da identificación coas illas<sup>156</sup>, amén de que “a organización político-territorial de Canarias mantivo historicamente a illa como unha unidade de Goberno local dentro do esquema organizativo do arquipélago, e iso, porque constitúe un territorio fisicamente acoutado, no que o equilibrio territorial é unha esixencia derivada da súa propia natureza” (exposición de motivos da Lei 1/87, do 13 de marzo, de normas reguladoras dos plans insulares de ordeñación). As peculiaridades da conciencia diferenciadora canaria, búscaas a lei de réxime xurídico que estamos comentando, no nutriente histórico que supoñen tanto unha peculiar estrutura político-administrativa, como o especial réxime económico-fiscal, “a defensa e salvagarda do cal foron tamén motivo fundamental do devir das institucións públicas das illas” (preámbulo).

No tocante á Lei 14/90, gaba na súa exposición de motivos a chamada “Lei de cabidos” que, sen embargo, derroga, pretendendo simplemente melloralas. Sen embargo, pensamos que resulta reiterativa en exceso, e as novidades máis destacables que contén non son, na nosa opinión, senón síntomas de signo centralizador autonómico ou, polo menos, mostran certa desconfianza cara ás institucións insulares. Así, dun lado, artículase reforzándoa unha Administración territorial ou periférica da comunidade, e non se pretende aproveitar neste sentido tódalas potencialidades dos cabidos, fortalecendo máis os acordos de boa vontade ou convenios inter-administrativos cás técnicas de transferencia, e se ben a experiencia socio-política canaria non parece falar mal desta clase de ensaios, a aleatoriedade do seu azar antóllasenos excesiva, sen contar con que rompe o esquema

<sup>156</sup> Así, por exemplo, no Proxecto de lei de espazos naturais protexidos de Canarias, está prevista a creación de xerencias insulares, para os efectos de coordinación interadministrativa.

de organización local dual que parecía claramente asentado nesta Comunidade Autónoma. E, por outro lado, instáurase un título III cun único artigo que prohíbe as federacións de mancomunidades de cabidos insulares, *ad usum Constitutionem* (art. 145.1 CE).

Finalmente, non convén esquece-lo réxime especial de que gozan as Illas Canarias (e tamén Ceuta e Melilla), no relativo á aplicación dos tratados das comunidades europeas.

#### 14. Comunidade Valenciana.

Algúns autores adoitan caracterizar, de maneira un tanto simplista, tres modelos de Estatuto de autonomía segundo sexa a súa actitude cara á institución provincial; así, os extremos veríanse representados por Cataluña e País Vasco, sendo a Comunidade Valenciana a que encarnaría unha vía intermedia: a da coordinación, mecanismo que algunha doutrina intentou pór en paralelo coa de harmonización intercomunitaria constitucional.

Hai que facer notar, sen embargo, que por unha banda, no artigo 3 do Estatuto valenciano se define o seu territorio como o dos municipios integrados nas –institución polo tanto de segundo grao– provincias de Alicante, Castellón e Valencia; e, pola outra, é decidida a opción comarcal –de grande enraizamento en amplas zonas desta Comunidade Autónoma– do seu artigo 46, segundo o cal:

“1. Unha lei das Cortes valencianas, no marco da lexislación do Estado, que deberá ser aprobada pola maioría absoluta dos seus membros, determinará a división comarcal, *oídas* [o subliñado é noso] as corporacións locais afectadas.

2. As comarcas son circunscricións administrativas da Generalitat e entidades locais determinadas pola agrupación de municipios para a prestación de servizos e xestión de asuntos comúns.

3. As áreas metropolitanas e agrupacións de comarcas regularánse por lei das Cortes valencianas, que se deberá aprobar nas mesmas condicións ca no apartado primeiro”.

Vemos, pois, que existe un mandato en ton imperativo –“son”– do estatuínte valenciano para a creación de comarcas (aínda que coa prudencia de esixí-la maio-



ría absoluta para aproba-la lei que as rexa), e que estas se configuran como clásico ente intermedio cunha dobre funcionalidade: de prestación de servicios comunitarios (Administración periférica da Comunidade Autónoma), e de entidade local agrupadora de varios municipios. Sen esquece-la explícita referencia ás posibles supracomarcas (“agrupacións de comarcas”), ou a esa especie de comarcas urbanas que serían as áreas metropolitanas, por máis que non pareza ter demasiado sentido común efectua-la regulación das supracomarcas nunha lei distinta da que establece as comarcas que as poden logo crear. É de observar tamén que –fose ou non conveniente unha ordenación racional– non existen límites (salvo os da LRBRL) para saltar por riba das liñas demarcatorias provinciais, como nalgún dos estatutos xa examinados. Así mesmo, a esixencia da maioría absoluta dos votos das Cortes valencianas, para aproba-la comarcalización, cabe considerala moi oportuna, nunha materia que non debe quedar exposta ás fáciles mutacións dos cambios políticos, nin nacer sen fundamentarse en amplos acordos de igual carácter.

Doutra banda, hai que referirse sucinta pero necesariamente, ó artigo 47 do Estatuto, que é o que imprime carácter ó suposto modelo que sinalabamos ó principio; precepto este que, de forma non casual, non menciona dun xeito explícito a provincia, senón o seu órgano de goberno e administración, a Deputación Provincial<sup>157</sup>. No apartado 1º, opta por estas como “expresión dentro da Comunidade Valenciana, da autonomía provincial”. O parágrafo 2º deste artigo regula un certo control daquelas vía delegación, que se confirma no punto 3º, onde se fai a declaración de intanxibilidade de todo aquilo que sexa de interese xeral da Comunidade, e onde se dispón unha posible delegación da execución nunhas áreas que xa están asumidas normalmente na actualidade polas deputacións provinciais. Así mesmo, establécese a fórmula da coordinación por parte da Comunidade Autónoma das funcións *propias* das deputacións que sexan de interese comunitario, para estes efectos, uniran os seus presupostos ós da Generalitat. No punto 4º explícítase que, nos supostos de delegación, as deputacións actuarán como institución da Generalitat, estando sometidas a tutela e control, a máis de –por suposto– á revogación da delega-

<sup>157</sup> A maioría dos autores inciden en que o contexto temporal e a Sentencia do TC do 28 de xullo de 1981, a máis das circunstancias políticas da Comunidade, impediron unha decantación máis absoluta –que non menos sentida– en contra da provincia e a prol da comarca.

ción (parágrafo 5º *in fine*) de se atentar –unha vez máis– contra o interese xeral da Comunidade; finalmente, tamén prevé o apartado 5º, a sistemática de cumprimento forzoso das obrigas que lles impoña a Comunidade Autónoma ás deputacións provinciais.

O fondo último que se transloce na idea estatutaria de coordinación, parece se-lo de limita-las competencias das deputacións provinciais (acaso como única forma de controlalas), e este é o sistema que articula a Lei 2/83, do 4 de outubro, declaratoria do interese xeral comunitario de determinadas funcións propias das mesmas, nun listado realmente moi completo e xeneroso que, por se fose pouco, se complementa cunha cláusula residual final pola que se engaden outras funcións calquera que se determinen, cos requisitos establecidos na Constitución, no Estatuto de autonomía e na lexislación do Estado (disposición que ó cabo resulta bastante programática). Así mesmo, tamén asumirá a Comunidade a coordinación das funcións provinciais sobre as materias enumeradas, cando a actividade dunha deputación poida ter efectos que excedan do ámbito territorial provincial, e sempre que o exercicio das competencias provinciais sobre estas materias afecte a servicios ou competencias propios da comunidade (é dicir tódolos que non se reservase o aparato central do Estado). Permítese así, fixa-las directrices de actuación anualmente mediante disposicións emanadas polo órgano competente en materia de coordinación; o Consello da Generalitat (art. 3), garante o cumprimento das funcións, por un lado a través do mecanismo de incorporación ou integración orzamentaria, ou ben, a través do cumprimento forzoso (cfr. art. 47.5 do Estatuto).

Con todo, Fontana i Puig pensa que “la Llei de Coordinació de Diputacions no sols és constitucional, sinó més restrictiva del que posteriorment ha establest la Llei 7/85 en quasi totes les seus determinacions materials i formals”<sup>158</sup>; e o certo é que o TC non lle quitou a razón a esta opinión, ó afirmar na súa Sentencia 27/87, do 27 de febreiro, que resolve o recurso interposto contra a lei que estamos a tratar, que dado que “a concreta configuración institucional da autonomía provincial lle corresponde ó lexislador”, haberá de se-la lei a que especifica e gradúe as competencias provinciais, “sen máis límite

<sup>158</sup> Artur Fontana i Puig: “Les relacions interadministratives á llei reguladora de les bases del règim local”, en *Revista Valenciana d’Estudis Autonòmics* nº 9, Valencia, Generalitat, 1987, p. 81.

có do reducto indispensable ou núcleo esencial da institución que a Constitución garante", tan pouco, case como nada e que considera respectado pola lei valenciana. Aínda que numerosos autores discreparon desta interpretación xurisprudencial, parece que o alto tribunal non é descoñecedor da irracionalidade que supón a concorrencia imposta entre comunidades autónomas e deputacións provinciais, e por iso, salvo no que é un ataque frontal ós mínimos constitucionais sobre a provincia (como a Lei catalana 6/80), acepta solucións experimentais como a valenciana, por máis que obviamente constrinxan pouco menos que ata anulalo, o poder das institucións provinciais (tan sequera en letra de lei); técnica que, malia todo, non é sinxelo que funcione con efectividade sen unha certa xerarquización, que non dependa exclusivamente do variable azar de vontades interadministrativas concordantes, das que, no caso español, resultaría difícil atopar exemplos.

Téñense desenvolvido as previsións desta lei en sucesivos decretos sectoriais, que son ademais unificados e refundidos nun só, a partir do Decreto 129/85, do 23 de agosto.

Máis pausadamente se avanza no camiño da comarcalización, ó non terse redactado aínda a lei prevista no Estatuto de autonomía (e tendo en conta tamén o dato de que 411 dos 534 municipios valencianos non sobrepasan os 5.000 habitantes, e malia o tradicional enraizamento das comarcas valencianas). Por Decreto 170/85, do 28 de outubro, da Consellería de Administración Pública, establécese o procedemento para a creación de demarcacións funcionais con incidencia territorial, afirma-se no preámbulo que "resulta manifesto que de forma indirecta se está prefigurando a división territorial da comunidade desde ópticas moi diversas, todas elas xustificables. Sen embargo, co fin de facilitar e avanzar homogeneamente na tarefa común de conseguir unha división comarcal, faise necesario establecer unha coordinación de todas aquelas demarcacións funcionais con incidencia territorial".

Na Lei 6/89, do 7 de xullo, de ordenación do territorio, sinálase novamente a necesidade da coordinación, ó teren actuado as administracións públicas territoriais desligadas da política rexional (preámbulo, II), polo que se

considera preciso resolve-los problemas territoriais da Comunidade Valenciana desde unha óptica supramunicipal (preámbulo, III). Procédese así a dividi-lo territorio en zonas para equipamentos supramunicipais no que se tomarán en conta –entre outros entes– as necesidades das comarcas (cfr. arts. 89 e 90), xa que un dos seus obxectivos básicos é palia-los desequilibrios comarcais de carácter económico, social e cultural (art. 4.4). Tamén se lexislou en materia de urbanismo (Lei 8/88, do 23 de decembro), sobre o territorio dunha comarca ben delimitada como é a Ribeira Baixa.

Doutro lado, por Decreto 99/86, do 30 de xullo, da Consellería de Administración Pública, creouse e regulouse o Consello Valenciano de Administración Local; e son tamén destacables en materia local, a extinción da corporación administrativa Gran Valencia (Lei 5/86, do 19 de novembro), do mesmo xeito que nos casos de Barcelona e Bilbao, e a súa substitución (contando cun maior número de municipios cá anterior) pola entidade local Consell Metropolità de l’Horta (Lei 12/86, do 31 de decembro, e Decreto 65/88, do 9 de maio da Consellería de Administración Pública).

### 15. Cataluña.

O feito de ter sido a comarca un dos mitos inherentes ó nacionalismo catalán, *versus* a estrutura administrativa provincial imposta desde o centralismo de Madrid, sitúa a esta Comunidade Autónoma no vértice dunha insá polémica xurídica que intenta encubrir inutilmente as formulacións de fondo, e que contribúe a gastar esforzos de balde no achado sutil de lagoas e posibilismos legais, empecendo –ou freando– avanzar polo recto camiño de procura de estruturas organizativas territoriais, non só motivadas por peculiaridades diferenciais que, obviamente, serían moi palpables nas nacionalidades históricas, senón tamén e sobre todo pola persecución dunha maior dose de eficacia e un mellor fundamento participativo.

Neste sentido, o Estatuto catalán opta pola súa propia vía, sen disimulos nin ambaxes, xa desde o seu artigo 2, no que proclama que o territorio de Cataluña como Comunidade Autónoma (non lle pecha as portas ó futuro,

pois como nación ou nacionalidade histórica ten probablemente outras pretensións) *é o das comarcas* comprendidas nas provincias de Barcelona, Girona, Lleida e Tarragona no momento de promulgarse o presente Estatuto. Nesta liña, o artigo 5, estrutura a organización territorial de Cataluña en dous niveis, municipios e comarcas, podendo tamén crearse demarcacións supracomarcais (ademais de agrupacións metropolitanas e outras con fins específicos); será unha lei catalana a reguladora desta organización, sempre garantindo a autonomía das distintas entidades territoriais (*sic*), todas elas, pois. E todo iso, sen prexuízo do mantemento da provincia como entidade local e como división territorial para o cumprimento das actividades do Estado, ó abeiro do previsto nos artigos 137 e 141 CE. Cómpre mencionar tamén a disposición transitoria cuarta sobre a unidade dos presupostos das deputacións provinciais co da Generalitat, e a disposición transitoria sexta, 7º, segundo a cal as deputacións provinciais poderán transferirlle á Generalitat os servicios que requiran, pola súa propia natureza, un planeamento coordinado; non sería fácil atopar algún que non cumprise esta condición. Desde logo o panorama exposto non deixa lugar a dúbidas sobre as pretensións do estatuínte catalán no tocante á súa organización territorial.

O primeiro fito lexislativo catalán nesta dirección foi a Lei 6/80, do 17 de decembro, de transferencia urxente e plena das deputacións catalanas á Generalitat, e, habería que engadir, excesivamente clarificadora e simplista, posto que afirma no seu preámbulo que “o mantemento das funcións actuais das deputacións provinciais é un obstáculo para a nova ordenación territorial catalana. Polo Parlamento de Cataluña deberá establecerse (...) a institucionalización administrativa das comarcas e o establecemento de entidades supracomarcais que se adapten mellor ás provincias ás necesidades da sociedade catalana actual. Asumir este obxectivo significará (...) a transferencia á Generalitat [que non polo de agora ás comarcas] por parte das deputacións, das competencias e dos servicios que lles son propios facéndoa desaparecer”. A evidencia constitucional de existencia da provincia, provoca que o lexislador catalán busque a vía de substituí-lo seu órgano de goberno e administración como en-

tidade local polo que denomina Consello Territorial<sup>159</sup>, corporación pública de natureza local, integrada por representantes das comarcas (históricas: Decreto do 27 de agosto de 1936) catalanas, pero que non tería funcións decisorias e de prestación de servizos, e nin sequera potestade financeira. Este baleirado motiva a liña interpretativa da garantía institucional do ente local que inicia o TC, precisamente na tantas veces citada Sentencia do 28 de xullo de 1981, que declara inconstitucionais os aspectos esenciais desta lei. Basicamente –aínda a risco de pecar de iterativos–, o tribunal só esixía a conservación da provincia como ente local de estrutura representativa, dotado de autonomía e con algunhas competencias que puidese decidir por si mesmo, pero o feito necesario de que provincia e Comunidade Autónoma teñan que coexistir, non empece que quen ten pola súa autonomía política, capacidade de legislar, altere, reduza ou acrecente as competencias que a corporación de carácter representativo provincial posúa. A escasa sutileza da lei catalana, produciu a súa propia desfeita.

Pódese observar unha certa desviación cara á vía da coordinación, no Decreto 352/83, do 4 de agosto, creador das comisións de coordinación das deputacións en diversas áreas; pero, evidenciando que non é o camiño máis desexado, como se albisca no disposto na Lei 23/83, do 21 de novembro, de política territorial, na que se fala de que o Plan territorial xeral, se someterá á consideración das entidades locais supramunicipais (intenso circunloquio) con finalidades xerais (art. 8.4.b), e onde se menciona na disposición transitoria o mantemento da división comarcal de 1936. Insístese na distribución por comarcas no Decreto 40/83, do 31 de xaneiro, do Departamento da Gobernación, o cal dá a fórmula para a distribución territorial do Plan de obras e servizos, e tamén pola Orde do 1 de xuño mediante a que se modifica o regulamento do Consello Intercomarcal (comprende catro comarcas) das Terras do Ebro. Sen esquecer que neste mesmo ano, se promulga a Lei 2/83, do 9 de marzo, de alta montaña, na que está vivamente presente a cuestión comarcal, sendo o seu órgano rector un consello de comarca ó que se lle atribúe (art. 15) plena personalidade xurídica, natureza territorial e carácter representativo, e a este respecto, soamente sinalar con Tornos Mas<sup>160</sup> que “no se

<sup>159</sup> Nesta liña oriéntase a defensa da Generalitat ante o TC, ó declarar que a lei non suprime ningunha das catro provincias existentes, senón que se limita a substituí-los seus órganos de goberno, deputacións provinciais, por outras corporacións chamadas consellos territoriais; claro que isto se argumenta despois de dicir que a provincia non é un banzo indispensable na organización do Estado, que se teña que manter como intanxible nas CCAA, co que non resulta demasiado críble.

<sup>160</sup> Joaquín Tornos Mas: “El Ente comarcal en la Ley Catalana de Alta Montaña”, en *Organización Territorial del Estado (Administración Local)* vol. III, *op. cit.*, p. 2665.

personifica la comarca sino el Consejo Comarcal", o seu órgano de goberno.

Na abundante lexislación catalana, podería multiplicarse ata o aburrimiento a casuística reguladora desta índole, polo tanto unicamente mencionar a xeito de exemplo da persistente vontade manifestada polo lexislador catalán sobre a súa obstinación comarcá, a Lei 16/85, do 11 de xullo, de ordenación das estradas, na que establece que a rede básica de Cataluña inclúe vías inter e intracomarcals, e que a rede comarcal serve de soporte para a circulación entre os centros comarcals.

Na liña resumidora que anunciabamos, resulta imprescindible a referencia ó bloque normativo de 1987: a Lei 5/87, do 4 de abril, do réxime provisional das competencias das deputacións provinciais; a Lei 6/87, do 4 de abril, de organización das comarcas; a Lei 8/87, do 15 de abril, municipal e de réxime local; e a Lei 7/87, do 4 de abril, –de menor importancia para os nosos efectos–, de actuacións públicas especiais na conurbación de Barcelona e nas comarcas comprendidas na súa zona de influencia directa.

Intentando reconducir a un mínimo esquemático a lexislación citada, malia os riscos de certa simplificación que iso pode levar consigo dada a súa extensión, hai que dicir que as dúas primeiras leis son case inseparables, xa que mentres a primeira delas procura elimina-las deputacións provinciais, seguindo os parámetros pouco menos que espectrais da súa constitucionalidade, esquecendo quizais que a agonía das mesmas como formas abstractas, baleiras de contido –que ofrecerán sen dúbida resistencia á súa total desaparición– pode prolongarse en exceso, contrariando calquera solución pretendidamente económica e eficaz<sup>161</sup>. Pola súa banda, a segunda, pon as bases de futuro da substitución das deputacións, probablemente cun non moi correcto criterio de continuísmo histórico desde o punto de vista da racionalidade, pero que tamén recolle o lexislador estatal na disposición adicional cuarta da LRBRL. Ámbalas leis, xunto coa núm. 8/87, instauran en Cataluña un modelo de organización territorial local articulado *provisionalmente* en tres niveis, e con tendencia a un modelo dual ou de dous niveis: municipios e comarcas.

<sup>161</sup> Esta lei foi desenvolvida por decretos como o núm. 197/88, do 1 de agosto (e o núm. 72/90, do 5 de marzo), polos que se crea e amplía a Comisión Mixta de traspaso de servizos e recursos das deputacións á Generalitat e ós consellos comarcals.

Así, o respecto ó núcleo esencial da autonomía provincial, redúcese ás funcións ou competencias por parte das deputacións, de asistencia e cooperación xurídica, económica e técnica ós municipios e comarcas englobados dentro do seu territorio (art. 4 da Lei 5/87 e art. 88 da Lei 8/87); temas como se comproba de carácter moi xenérico que, ademais, se poden ver notablemente interferidos polas funcións –case idénticas– que segundo o artigo 82 da Lei 8/87 lles corresponden ás comarcas, e moito máis nas establecidas no artigo 3 da Lei 6/87, iso si, “sen prexuízo das competencias que neste ámbito lles corresponderán *tamén* ás deputacións provinciais”. E todo iso ata que “non se produzan as condicións legais que fagan posible que o Goberno e a Administración das provincias se integren na Generalitat coa conseguinte desaparición da división de Cataluña en provincias” (art. 1 da Lei 5/87), configurándose o seu desmantelamento mediante “a atribución de competencias das deputacións provinciais ás comarcas e á Generalitat cando así o esixa a natureza dos servicios afectados” (art. 2 da Lei 5/87), que, é de supoñer, será case sempre.

O final ou tal vez o principio do camiño emprendido estriba basicamente na conversión de Cataluña en provincia única, o que poden realizar constitucionalmente os “órganos centrais do Estado” a través dunha lei orgánica (art. 141.1 *in fine* CE; lémbrese que este condicionante foi engadido precisamente por unha emenda do Grupo Socialista entón minoritario, hoxe o máis numeroso en ámbalas cámaras), en opinión do legislador catalán, co cal o órgano de goberno da dita Comunidade Autónoma uniprovincial –Generalitat– absorbería as funcións das antigas deputacións provinciais. O trámite para seguir explicitase na disposición adicional primeira da Lei 5/87. Compartímo-la opinión dalgúns autores que expresan que esta forzada técnica constituiría en certa medida unha fraude constitucional (desde logo non sería caso exclusivo na historia da Constitución de 1978); agora ben, pensamos que probablemente sería a única forma axeitada para que, quizais sen necesidade de reformala Constitución, algunha Comunidade Autónoma superase o impedimento de nula operatividade –a máis das motivacións da historia– que supón a imposición de actuacións nun mesmo espacio territorial de dúas admi-

162 “Las notas sobre el sistema de gobierno local vigente en Cataluña ponen de relieve que, hasta hoy, han existido serias dificultades para su configuración como un sistema residual. Estas dificultades han incidido en la posición de la comarca en el seno de la organización local de Cataluña, cuyo perfil institucional no ha podido ser objeto de un nivel importante de concreción. Porque a los condicionantes mínimos para su diseño como entidad local exponencial de los intereses de la comunidad comarcal, derivados de su carácter indirectamente representativo y de la imposibilidad de delimitación de un ámbito competencial material en la propia ley comarcal, se añaden los condicionantes derivados de una interpretación restrictiva de las normas autonómicas tendentes al progresivo cumplimiento deste objetivo. Esta interpretación ha impedido en gran medida, como mínimo hasta el momento presente, la asignación a la comarca de las funciones clave que le corresponden en el modelo dual de gobierno diseñado por el legislador autonómico, e incluso de algunas de las que deberían correspon-



derle en el sistema residual provisional. Por todo ello, y a pesar de la efectiva concreción de importantes opciones autonómicas relativas a la organización territorial, como la implantación de las instituciones comarcales, la redefinición del área metropolitana de Barcelona y la modernización y adecuación a las necesidades actuales del régimen local general, están aún pendientes de cristalización aquellas opciones capitales que debían permitir, fundamentalmente a través de las instituciones comarcales, la reforma indirecta del mapa municipal, con las consiguientes limitaciones que la ausencia de esta reforma comporta de cara a la efectiva asignación al gobierno local de las funciones de instancia primaria de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos y de instancia de representación que institucionaliza y gestiona con autonomía los intereses de las colectividades locales". Montserrat Cuchillo i Foix: "La organización territorial de Cataluña: opciones y niveles de concreción", en *Autonomies* nº 12, Barcelona, Escola d'Administració Pública de Catalunya-Institut d'Estudis Autonòmics, 1990, pp. 41-42.

nistracións en certo modo con identidade de funcións. Outra cousa será que se leve ou non a cabo, posto que leva consigo outro tipo de connotacións (sobre todo electorais). Será o tempo quen o diga.

Dado por bo o éxito da hipótese, o sendeiro da provisionalidade está ategado de obstáculos: a falta de acordos definitivos da Comisión Mixta creada pola Lei 5/87, e os conflitos xurisdiccionais entre entidades que se están a producir, eran algo tan previsible como indesexable; o feito de que o lexislador estatal sectorial pode atribuírles competencias ás deputacións lexitímas a LRBRL (aínda que sexa pouco crible), e non sería –probablemente– posible que estas competencias fosen pola súa vez redistribuídas polo ente autonómico, sen esquece-la participación dos entes locais nos ingresos do Estado, dispostos por diversas leis orzamentarias; pero tamén na marxe da interferencia que sobre a acción territorial íntegra autonómica, supón o intervencionismo do aparato central do Estado, a mesma posta en marcha dun réxime de comarcalización integral, choca con múltiples dificultades inherentes ó mesmo, como se pode colixir do preámbulo da Lei 22/87, do 16 de decembro, de división e organización e elección dos consellos comarcais, cando di que "a división comarcal que establece a presente lei debe entenderse sen prexuízo do resultado final do procedemento especial de modificación do mapa comarcal establecido pola disposición transitoria primeira da Lei 6/87 do 4 de abril, da organización comarcal de Cataluña"; e tamén das tensións localistas que se manifestaron nas enquisas realizadas pola Generalitat en 1987, verbo da adscripción ás comarcas dos diversos municipios (hai mesmo algún caso de capitalidade comarcal compartida). Ademais, ó non cumprirse a condición prevista na disposición adicional primeira da Lei 5/87 á altura de principios de 1993, estase tollendo o posible desenvolvemento da Administración periférica da Comunidade Autónoma por medio das comarcas e supracomarcas, a través do programa de acción administrativa territorial da disposición adicional segunda da mencionada lei<sup>162</sup>.

O comentario polo miúdo do citado bloque lexislativo con todo o interese que merece, superaría en moito as posibilidades deste traballo, polo que soamente denotaremos algúns aspectos esenciais útiles para os fins do mes-

mo; comezando pola configuración da comarca na Lei 6/87 como ente territorial (o que non se fixera na etapa da II República), e o feito de que a competencia propia (que deberá encher de contido o lexislador catalán) que se lle outorga en primeiro lugar, é a que versa sobre ordenación do territorio e urbanismo (art. 25.a), a máis da posibilidade de iniciativa lexislativa dos consellos comarcais (órganos de goberno e administración das comarcas) do título II (arts. 40 a 42). En canto á escolla dos membros do consello comarcal, esta realízase en función dun complicado sistema que ten en conta –en distinta medida– tanto o número de concelleiros obtido por cada partido político nos municipios da comarca, coma o número total de votos que lograse na circunscrición comarcal, regulándose a cifra de representantes segundo os habitantes da comarca (arts. 20-24). Hai que mencionar tamén a creación da figura do xerente comarcal (art. 13.2), elemento de talante profesional, que segue a liña moi de moda noutros contornos, de reforma administrativa contrapesadora da extensión tentacular sobre a Administración da clase política e as súas clientelas.

Así mesmo, interesa resaltar que a organización comarcal abarca a totalidade do territorio, e que os ámbitos territoriais das comarcas coincidirán cos espazos xeográficos nos que se estruturan as relacións básicas da actividade económica, agrupando municipios con características sociais e económicas comúns (por iso se considera que a división histórica de 1936 pode ser inapropiada para a realidade actual), e, ademais, deberán se-los máis axeitados para facer efectivos os principios de eficacia, descentralización e participación na prestación dos servizos públicos (art. 2). A este respecto, a Lei 5 de 1987 considera que a demarcación supracomarcal (cun número que vén limitado só por abaixo e con criterios moi amplos para a fácil inclusión de novas comarcas) deberá constituí-la división básica para a organización territorial dos servizos da Administración da Generalitat. Por outra banda, o establecemento da división comarcal (arts. 4-6), prevé mecanismos máis esixentes cós da mesma LRBRL, coa finalidade de buscar unha participación integral, que evite problemas nun futuro con algún ou algúns dos municipios conformadores das comarcas, criterio que nos parece gabable.

Da Lei 8/87, soamente queremos salientar, dun lado, a tipoloxía dos municipios de réxime especial: os que funcionen como concello aberto, os de montaña, os turísticos, os histórico-artísticos e os industriais; e, doutro, a regulación no seu título V sobre as entidades municipais descentralizadas: concentracións de poboación que, dentro dun municipio, constitúen núcleos separados; e tamén as previsións sobre interrelacións entre as comarcas e as mancomunidades municipais (título X), moi numerosas en Cataluña. Do título XIV (Información e participación cidadá), cómpre subliñar-la importancia que se lles concede ás asociacións de veciños (art. 143), e a previsión legislativa acerca de consultas populares municipais (arts. 144-146).

En desenvolvemento desta lei, promulgouse, por unha banda, o Regulamento de demarcación territorial e de poboación (Decreto 140/88, do 24 de maio), do que queremos resalta-lo elenco de desfuncionalidades territoriais que abarca o seu artigo 11 e os preceptos para a súa corrección que se delinean nos preceptos seguintes; así como o capítulo IV sobre as agrupacións de municipios: o artigo 39 da Lei 6/87 di a este respecto dos posibles lazos comarcais, unicamente que se articularán as súas relacións mutuas sobre a base das técnicas de cooperación e colaboración en proxectos comúns do seu interese, o que, na nosa opinión, pode levar consigo unha desordenada e excesiva acumulación de entidades, pouco apropiada nunha pretendida simplificación administrativa. Tamén desta mesma lei emana a creación da Comisión de Delimitación Territorial (Decreto 282/87, do 27 de agosto), a Comisión de Cooperación Local (Decreto 112/88, do 5 de maio), e a Comisión de Goberno Local, órgano permanente de colaboración entre a Administración da Generalitat e as administracións locais (Decreto 118/88, do 5 de maio). Hai que dicir en referencia a isto, que o asociacionismo municipalista catalán ten un notorio –e probablemente beneficioso para a comarcalización– arraigamento, o cal é moi desexable nunha Comunidade Autónoma con 940 municipios dos cales 811 non superan os 5.000 habitantes. Destacaremos tamén por último que, segundo a disposición transitoria segunda desta norma, as entidades locais menores e os municipios nos que se sitúan, teñen que manifestar nun prazo de un ano, a súa

vontade de continuidade como tales entidades descentralizadas, o cal entendemos é unha mostra de exquisito respecto ás unidades da convivencia social xuridicamente existentes, aínda que poidan obstar a aplicación de determinados programas organizativos.

O desenvolvemento da Lei 6/87, ademais de provocar o cambio de carácter dos consellos comarcais de montaña (disposición transitoria cuarta), para adaptalos –aínda que conservando algunhas peculiaridades– á nova normativa, motiva tamén a lóxica extinción do Consello Intercomarcal das Terras do Ebro (Decreto 28/90, do 23 de xaneiro), e ademais –como era natural– modificacións no mapa comarcal incluído na mesma (recentemente Lei 3/90, do 8 de xaneiro, pero xa antes Lei 5/88, do 28 de marzo, de creación das comarcas do Pla de l'Estany, Pla d'Urxell e Alta Ribagorça), dado o anacronismo nalgúns supostos da redacción do ano 1936. En resumo, seguindo a Castro Alcaide, o modelo comarcal catalán, non se atopa máis que en estado embrionario e non é sinxelo extraer conclusións definitivas, “el reto de que llegue a arraigar en el tejido social en el que está inserto es tanto de los responsables políticos como de la población en general, que es, en último extremo, hacia la que se dirigen las acciones de cariz comarcal. Reto que sólo podrá ser evaluado cuando las comarcas cuenten con mayores niveles de autonomía que les permitan actuar más allá de los corsés institucionales en los que están insertos actualmente”<sup>163</sup>.

Verbo da lei 7/87 (e Decreto que a desenvolve núm. 5/88, do 13 de xaneiro), soamente hai que valorala incidencia que de maior peso político dos partidos gobernantes na Generalitat se pretende buscar na área barcelonesa e que destacou Martín Mateo<sup>164</sup>, no que se poden enxerga-las dificultades da neutralidade a efectos de posibles incidencias electorais no establecemento de novas demarcacións territoriais.

Tamén hai que mencionar, polo interese que comparativamente poida ter para Galicia, unha Orde do 23 de xaneiro de 1984 do Departamento de Agricultura, Gandería e Pesca, que define e delimita accións de melloras que denomina *zonas periurbanas* (rurais en territorio urbano)<sup>165</sup>.

<sup>163</sup> Román Castro Alcaide: “Los Consells Comarcals. La Comarca del Baix Llobregat”, en *REALA* nº 248, Madrid, MAP-INAP, 1990, p. 824.

<sup>164</sup> Ramón Martín Mateo: *Entes locales complejos*, Madrid, Trivium, 1987, pp. 243 e ss.

<sup>165</sup> A definición que dá das mesmas é bastante precisa e, en parte, aplicable ó caso galego: “Enténdese por zona periurbana aquela área de ámbito rural situada no contorno dun hábitat densamente poboado, que foi sometida a unha forte expansión industrial, urbanística ou de servicios, e onde, en consecuencia, existe un grave deterioro das redes de camiños rurais e drenaxes, unha alteración da calidade das augas para a rega, un aumento do valor do solo, así como un aumento do índice de roubos e danos por irrupción de persoas alleas á agricultura” (art. 1).

Case para finalizar, parece oportuno facer unha breve referencia á regulación especial que merece o territorio do Val de Arán, xa querida pola disposición adicional primeira do Estatuto de autonomía, e desenvolvida pola Lei 16/90, do 13 de xullo, do réxime especial do Val de Arán, que o configura como entidade local territorial determinada pola agrupación dos territorios municipais que se mencionan (art. 1), e que, ademais, non se poderá incluír en ningunha división territorial de Cataluña que non sexa el mesmo (art. 3).

Unha última anotación resulta precisa en torno á disposición adicional cuarta da LRBRL, que exceptúa o réxime xeral de constitución de comarcas do seu artigo 42.2, a prol dunha posible imposición normativa da Asemblea Lexislativa catalana, con base nunha serie de argumentos faltos de consistencia xurídica e só explicables por razóns políticas. Así, o veto de creación de comarcas que poden exercer-las dúas quintas partes dos municipios que se debesen agrupar en cada unha delas que lle parece xusto ó lexislador básico estatal no artigo 42.2, pasa a ser parcial e minoritario –evidentemente o é pero entón por que non se flexibiliza o anterior criterio xeral– na disposición adicional cuarta. Doutra parte, o argumento de que a previsión estatutaria catalana pretende estende-la institución comarcal á totalidade do seu territorio, resulta claramente discriminatorio en relación con outras CCAA que teñen redactada a súa norma institucional básica en case idénticos termos (cfr. por exemplo Murcia, A Rioxa ou Asturias, por non citar Galicia); iso sen contar con que o choque de normas que pode supor –que de feito supón– o citado precepto da LRBRL con algúns estatutos de autonomía, claramente se ha de resolver a favor do que dispoñan estes. Por fin, o fundamento de ter aprobado Cataluña no pasado unha organización comarcal, xa foi deostado pola maioría da doutrina cando o empregou a CE na súa disposición transitoria segunda para xustificalas nacionalidades, ou polo artigo 43 (provincias con entidade rexional histórica) que deu paso ás CCAA uniprovinciais; sen contar que nestes casos puido estar máis xustificada ó estar elaborando unha difícil Constitución nun delicado momento, o uso con demasiada profusión desta fórmula pode levar consigo certos riscos de ser adoptada en novos casos polo lexislador, para os que sempre

poderían existir vagas ou concretas circunstancias históricas que os xustificasen.

Como epítome hai que sinalar que, indubidablemente, a Comunidade Autónoma catalana demostra na súa produción lexislativa, ser con moito a máis preocupada das existentes por crear un réxime local propio que reduza á supletoriedade as disposicións estatais. De tódolos xeitos, e sen pretender buscar culpables, os niveis de xudicialización alcanzados nesta temática son cando menos indeseables, e, ademais, os camiños trazados fan gala dun certo neocentralismo autonómico (quizais por interferencias do Estado ou quizais non), que, ó noso entender, non pode ser recomendable como exemplo para seguir; e a iso non son alleos factores de índole política que impiden ou dificultan (deixando á marxe a existencia das deputacións provinciais), racionalizar definitivamente co modelo de dous niveis o réxime local de Cataluña.

## 16. Castela e León.

O feito de deixar esta Comunidade e a do Principado de Asturias para o final, está fundamentalmente xustificado pola súa proximidade xeográfica, cultural, social, económica, histórica e mesmo xurídica con Galicia, ata o punto de empregarse aínda hoxe o idioma galego de forma maioritaria, como lingua vehicular, nas zonas lindantes de ámbalas CCAA. A isto engadímoslle, a razón de ter lexislado ambas sobre a comarca e, a asturiana, tamén acerca da parroquia, o que manifesta unhas connotacións de contigüidade xurídica que é de xustiza valorar.

A dispersión, e o defectuoso e asistemático encadramento ó longo do texto estatutario, da organización territorial de Castela e León (arts. 2, 19, disposición transitoria sétima, etc.), pódese entrelazar co dificultoso percorrido de acceso á autonomía desta Comunidade, improvisador e carente de raciocinio e sentido común, que deixou polo camiño Santander e Logroño, e que recuperou coa intervención de organismos superiores do Estado León e Segovia (desprovista esta última da entidade rexional histórica, que parece ser que tiñan as outras), e orixinou non poucos problemas con Burgos<sup>166</sup>.

O resultado final –a todas luces criticable–, comeza na

<sup>166</sup> Incluso a denominada “Junta Pro-Burgos Cabeza y Defensa de Castilla”, efectuou unha proposta para que o Tribunal de Estrasburgo rexeitase a incorporación de León e Segovia á Comunidade Autónoma de Castela e León ou, subsidiariamente, solicitou que se recoñecese o carácter dual desta.

redacción do artigo 1.1 do Estatuto, no que hai necesidade de apelar a un suposto vínculo histórico e cultural das nove provincias que integran a rexión, pola que, desde logo, non optaron a maioría das provincias do antigo Reino de Castela<sup>167</sup>. O artigo 2 declara que “o territorio da Comunidade de Castela e León comprende o dos municipios integrados nas provincias de...” (oito, mailo posterior engadido por Lei orgánica 5/83, do 1 de marzo, de Segovia), redacción que non deixa lugar a dúbidas, pero que non se parecía á do primeiro trámite parlamentario, o teor literal do cal dicía que “o territorio da Comunidade Autónoma de Castela e León comprende o das *actuais* provincias...”<sup>168</sup>.

Pola súa parte, o artigo 19.1, configura o municipio como a entidade territorial básica da Comunidade, encomendándolles ós concellos o seu goberno e administración; o punto 2º deste precepto, establece que a provincia como entidade local xestiona os seus intereses específicos a través da deputación. No artigo 20, defínese o esquema que relaciona Comunidade Autónoma-provincia, de maneira idéntica á doutros estatutos comentados: técnicas de coordinación, de delegación [non só nas deputacións, senón tamén nas restantes corporacións locais (*sic*)], e a xa criticada de articula-la estrutura dos servizos periféricos propios da Comunidade, por medio das deputacións provinciais de maneira obrigatoria.

No que se refire á comarca, o artigo 19.3 establece que “polas correspondentes leis das Cortes de Castela e León, específicas para cada suposto, poderanse recoñecer comarcas, mediante a agrupación de municipios limítrofes, atendendo ó informe previo dos municipios afectados e ás súas características xeográficas, económicas, sociais e históricas, para a xestión en común dos seus servizos ou a colaboración no exercicio das súas competencias. O profesor Rivero Ysern estima, en referencia a esta disposición, que “la dimensión comarcal se contempla en el Estatuto con una óptica muy reducida, de escasa visión (...), se está pensando exclusivamente en una comarcalización de municipios, ya que se habla de una gestión en común de sus servicios (los municipales) o colaboración en el ejercicio de sus competencias. Tales planteamientos pueden hacerse efectivos a través de las agrupaciones forzosas de municipios, de las mancomunidades voluntarias o

<sup>167</sup> As sentidas e agudas achegas ó respecto de Ángel Sánchez Blanco, aparecen nos seus artigos no libro *Comentarios al Estatuto de la Comunidad Autónoma de Castilla y León*, Madrid, MAT-EAL, 1985.

<sup>168</sup> Artigo 2 dos proxectos publicados nos boletíns oficiais das Cortes do 26 de setembro de 1981 e do 3 de decembro de 1982.

de convenios, conciertos o contratos interadministrativos"<sup>169</sup>. Habería que engadi-lo miope exceso de receo que se colixe da redacción do lexislador estatutario cara ó feito comarcal, que parece ignora-las utilidades dun ente local intermedio, e tamén a selección do antieconómico mecanismo de ter que elaborar unha lei –coas regulacións diferenciadoras que poidan conter– para cada suposto de establecemento dunha comarca.

Agora ben, sen dúbida hai que subliñar que a crítica máis afinada, pola súa pescuda nas forzas profundas que provocou esta clase de normativa, é a que efectuou o profesor **Sánchez Blanco**, cando opina que a liña de tendencias que se encerra neste Estatuto de autonomía, é o bloqueo da dinámica social da Comunidade<sup>170</sup>. Máxime cando a solución intermedia –que quéirase ou non leva a xenérica denominación de comarca–, resulta pouco menos que unha necesidade imperiosa no caso dunha Comunidade Autónoma con nove provincias mal cohesionadas e con centros de dependencia diversos e alleos á propia Comunidade, e con “2.300 municipios (e 6.700 núcleos de poboación) dos cales un 97% son menores de 500 habitantes e só 248 superan os 1000”<sup>171</sup>, e só 19 municipios teñen máis de 10.000<sup>172</sup>, e, malia iso, o art. 19.3 impón uns “condicionantes pensados máis en función de propósitos paralizantes que en función de la solución de problemas y superación de obstáculos institucionales”<sup>173</sup>. Datos estes que, aínda son máis preocupantes, se atendemos á situación de penuria económica case depresiva de moitos municipios da rexión, que se atopan en franco proceso de regresión mesmo da poboación, polo que, se problemático é o inframunicipalismo catalán, en Castela e León alcanza visos de auténtico dramatismo.

Aséntase así, unha estrutura institucional autonómica de cariz marcadamente neocentralista, desvertebrador e mantedor de desequilibrios, conservando focos de poder intocables ata por simple coordinación (claramente no caso das deputacións provinciais, que lembran ás veces coa súa actuación tempos pasados). Insiste o último autor citado, en que a comarca pode servir para corrixi-las discordancias provocadas polo modelo económico que orientou os plans de desenvolvemento, e para introducir criterios de equilibrio territorial, evitando diferenciacións nos niveis de prestación de servicios públicos,

<sup>169</sup> Enrique Rivero Ysern en: *Comentarios al Estatuto...*, op. cit., p. 147.

<sup>170</sup> Ángel Sánchez Blanco: La vertebración Comunidades Autónomas-Administración Local: la estabilidad del mapa autonómico en el conflictivo caso de la Comunidad Autónoma de Castilla y León”, en *Organización Territorial del Estado (Administración Local)* vol. III, op. cit., p. 2456.

<sup>171</sup> Ángel Sánchez Blanco: “La comarca en Castilla y León: problemática jurídico-constitucional”, en *REALA* nº 230, Madrid, MAP-INAP, 1986, pp. 209-239.

<sup>172</sup> Iso sen entrar a analizar datos por provincias que resultan aínda máis tráxicos, pois, por exemplo, na de León hai máis de 1.500 entidades locais menores e de 213 municipios só 5 teñen máis de 10.000 habitantes; en Burgos, 3 de 372; en Ávila, 1 de 247; outro en Palencia de 191; 3 en Salamanca de 362; 1 en Soria de 183; 2 en Valladolid de 225; 1 en Zamora de 249; e outro en Segovia de 247.

<sup>173</sup> Ángel Sánchez Blanco: “La vertebración...”, op. cit., p. 2458.



como feito socialmente inxustificado e economicamente desaconsellable, se se quere unha estruturación que evite a desertización de amplas zonas do territorio castelán-leonés, para constituír unha malla de poboación dinámica que permita a idónea explotación dos recursos territoriais de maneira endóxena<sup>174</sup>.

A pesar do panorama representado, o ente autonómico parece querer efectuar certos e tímidos progresos no camiño da comarcalización. Así, no Decreto 46/83, do 12 de agosto, estímúlase a realización dun estudio comarcalizador, e polo Decreto 12/84, do 24 de febreiro, créase a Comisión de Comarcalización, que conta cunha certa amplitude de funcións sobre a materia, á hora de realizar propostas e asesoramento para a Xunta da Comunidade. Así mesmo, co Decreto 110/84, do 27 de setembro (modificado polo Decreto 134/84, do 21 de decembro), de fomento das mancomunidades municipais, conseguiuase un certo florecemento das mesmas, ás que, curiosamente, os decretos de constitución adoitan denominar comarcas (o que amosa o seu tradicional arraigamento): por exemplo, Decreto 31/86, do 13 de febreiro, comarca de Madrigal de las Altas Torres (Ávila); Orde do 2 de xullo de 1986, comarca de Sayago (Zamora); Orde do 8 de xullo de 1986, Ribera del Duero-Comarca de Roa (Burgos); Orde do 9 de xaneiro de 1989, comarca de Peñaranda (Salamanca); Orde do 19 de novembro de 1990, comarca de Saldaña (Palencia), etc.; incluso algunhas son interprovinciais: Orde do 21 de outubro de 1986, Mancomunidade Municipal Alvisán, integrada por diversos municipios de Valladolid e Segovia; Orde do 6 de febreiro de 1989, Mancomunidade Interprovincial castelá, con municipios de Ávila e Segovia. Así mesmo, por Orde de maio de 1989, créanse as seccións agrarias comarcais (denominadas en disposicións posteriores, como a Orde do 26 de febreiro de 1990, seccións comarcais agrarias).

Pero o fito lexislativo sen dúbida máis destacado en materia de comarcalización en Castela e León, é a Lei 1/91, do 14 de marzo, de creación e regulación da comarca do Bierzo. Xa anteriormente, se constituíran as mancomunidades municipais do Bierzo Alto (Orde do 16 de outubro de 1989) e do Bierzo Oeste (Orde do 7 de marzo de 1990), compostas por diversos municipios todos eles abarcados agora pola nova comarca, aínda cando non se re-

<sup>174</sup> Cfr. Ángel Sánchez Blanco: "La Comarca como factor de coherencia regional", en *RAP* nº 90, p. 315.

gule a desaparición das citadas mancomunidades nin se establezan mecanismos de coordinación ou relacións das mesmas coa comarca, o que nos parece censurable desde o momento en que os fins daquelas quedan diluídos entre os do novo ente comarcal, polo que o expediente acumulativo é disfuncional e tamén absurdo, posto que aínda que desapareza na práctica, se mantén *de iure*.

No tocante á lei en si, non favorece en absoluto o posible pleno desenvolvemento dunha entidade comarcal de tal carácter, e incluso presenta non poucos signos de desconfianza cara á mesma. Así, na exposición de motivos mestura, igualándoos, os artigos 141.3 e 152.3 CE, dos que di que se refiren ás comarcas sen nomealas. Idéntico prurito de falaz historicismo xustificativo do que está imbuído –como mencionabamos– o estatuínte castelán-leonés, resulta detectable neste texto, cunha inautenticidade científica alarmante.

O carácter municipalista, case anticomarcal (da lei, que non dos municipios que conforman a comarca, que tiveron que exercer fortes presións políticas, e mesmo veladas ameazas de proximidade a Galicia ou de independencia provincial do Bierzo, para conseguila promulgación desta norma) está agudamente resaltado: así, á marxe do sistema representativo, totalmente indirecto e mediatizado (os membros do Pleno do Consello Comarcal son concelleiros dos respectivos municipios, designados en función dos resultados obtidos nas eleccións locais), configúrase a Comarca do Bierzo como entidade local a secas, sen usar nin como fórmula de estilo a cláusula de que goza de personalidade xurídica propia para a xestión dos seus intereses, sendo o seu ámbito territorial o dos municipios que a integran (art. 1). No artigo 7, lémbrese, nos dous breves parágrafos que o compoñen, que o Bierzo está constituído pola agrupación de municipios, cos que a comarca pode incluso establecer convenios de cooperación (apartado 2º), por desatinado que pareza; e, segundo o artigo 25, existirá obrigatoriamente un posto de traballo denominado Secretaría con habilitación de carácter nacional, pero é sen embargo potestativo o nomeamento dun xerente comarcal. A organización comarcal (Pleno, presidente e Comisión de Goberno), reproduce o esquema ordinario de concellos e deputacións provinciais. O réxime de funcionamento é o establecido

na lexislación de réxime local xeral (art. 24), e, referíndose ó réxime económico, hai que dicir que pensamos que a comarca subsistirá a duras penas, se os municipios que a compoñen –sempre con facendas en constante penuria, unha das causas de forma-la comarca–, ou o Fondo de Cooperación Local –intervido por organismos alleos á comarca–, non o impiden. Obsérvase ademais o cuño mancomunador de municipios da norma, na posibilidade expresada polo seu artigo 1 de futura incorporación dalgún outro municipio limítrofe, o que non parece moi acorde coa substancia singularizadora (no só histórica) que posúe o Bierzo, e da que se facía gala na exposición de motivos.

Engadámoslle, doutro lado, a falta de lexislación autonómica propia, o que fai precisa a remisión (art. 3) á regulación prevista con carácter xeral no artigo 4.1 da LRBRL (precepto por certo referido a administracións públicas *de calidade territorial*). Pola súa parte, o artigo 9 sitúa a comarca do Bierzo como un ente xerarquicamente inferior á Deputación de León, ó articula-lo sistema de delegación de certas competencias, supeditándoa á boa vontade desta última, ou da dos municipios que integran a comarca (art. 7.1). E verbo das competencias propias (art. 4), dependerán das que lle atribúan as leis sectoriais (obsérvese o insensato que sería crear unha comarca exenta de competencias; no art. 25 da Lei catalana 6/87, dicíase que se lle outorgarían competencias á comarca en calquera caso), menciónanse, en primeiro lugar, as relativas á ordenación do territorio e urbanismo, e cópianse na mesma orde e en tódolos seus puntos excepto no ensino<sup>175</sup> que non se cita, as competencias do artigo 25 da Lei 6/87 de Cataluña, engadíndoselle algunhas outras características da identidade berciana, como a agricultura, gandería e montes, minería, enerxía e promoción industrial, feiras e mercados comarcais, etc., nun listado sen dúbida abondo completo.

O problema é que, resumindo, a norma achega ben pouco, posto que o carácter de comarca do Bierzo resulta ser meramente nominalista, xa que simplemente mancomunada pequenos municipios que, agrupados, estarán subordinados ó férreo centralismo do lexislador autonómico e ós recursos da Deputación Provincial de León. Non resulta, polo tanto, estraño, que non satisfaga a

<sup>175</sup> O que se xustifica talvez por ser –nunha expresión que vén de vello– *territorio do MEC*.

case ninguén, malia os esforzos que custou a súa aprobación.

Hai que comentar, por outra banda, a Lei 6/86, do 6 de xuño, que regula as relacións entre a Comunidade Autónoma e as entidades locais (xa no Decreto 118/84, do 25 de outubro, se estableceron normas de cooperación entre elas, para intenta-la participación das mesmas nas actuacións sectoriais programadas polas diversas consellerías da Administración autonómica), e da que se pode dicir que, en realidade, non é tal, ou que posúe un falso título. Xa no seu preámbulo especifica que a clave, tanto do desenvolvemento e benestar comunitarios, coma do proceso de afondamento democrático, é o artigo 20 do Estatuto (lémbrese, relacións Comunidade Autónoma-deputacións provinciais), e non o artigo 19 (municipios, provincias, comarcas), malia que se menciona de pasada; e, de feito, o artigo 5 desta lei, concreta que as transferencias e delegacións ás que se refiren os preceptos anteriores, poderán realizarse soamente a prol das deputacións provinciais e/ou dos municipios de máis de 20.000 habitantes (12 en total). Estas son as únicas entidades locais que existen para esta norma (as comarcas e outras entidades locais tamén se mencionan pero sen atribucións), pois xa o título II da mesma regula a transferencia, o III a delegación, o V a coordinación, e o IV os órganos de colaboración.

Os decretos que desenvolven esta lei, destilan igual vocación provincialista; así, o referido á creación e regulamentación do Consello de Cooperación da Administración da Comunidade Autónoma coas provincias de Castela e León (núm. 112/86, do 24 de xullo), ou o do Fondo de Cooperación Local da Comunidade (núm. 108/89, do 31 de maio), no que a parte territorializada do mesmo nos presupostos da Comunidade é atribuída ás respectivas deputacións provinciais (art. 2), e as axudas con cargo á parte non territorializada, se dirixen ós municipios de máis de 20.000 habitantes (arts. 11 e 12). E no tocante ó Fondo de Compensación Rexional (Lei 8/89, do 9 de novembro), manexa tamén como ente intermediador decisivo as deputacións provinciais (cfr. arts. 3.1, 6, 7, etc.).

Finalmente, hai que facer notar, tanto a disposición adicional segunda do Estatuto, na que se incide no talante prioritario da cooperación coas CCAA de Cantabria

e A Rioxa, dados os especiais vínculos históricos, políticos e culturais que con elas ten Castela e León; como as disposicións transitorias sétima e oitava, que xa comentamos der vagar noutros traballos<sup>176</sup>; na primeira delas (mal titulada de “Incorporación de provincias limítrofes”, posto que fala de CCAA que se disolvan), estase pensando en variacións territoriais que impliquen (parágrafos 1º e 2º) a incorporación dunha Comunidade Autónoma que decida desfacerse (serían os supostos de Cantabria e A Rioxa), ou ben (parágrafo 3º) na segregación de enclaves. Sen embargo, a oitava –intitulada– si fala literalmente de incorporación de provincias limítrofes, algo que si podería autorizar unha lei orgánica, mais só no caso –que é o que aquí racionalmente se pode cuestionar, por improbable que hoxe pareza– de disolución dunha Comunidade Autónoma uniprovincial, e por iso o Estatuto prevé un mecanismo de reforma inmediata do seu artigo 2 (enumeración das provincias da Comunidade de Castela e León), pero que non exclúe os da disposición transitoria sétima, 1º e 2º que son os mesmos cós do artigo 43 do Estatuto (da súa reforma), polo que semella unha reiteración inútil ademais de sumamente escura, dado que a lei orgánica se sobreentende que é requisito imprescindible.

### 17. Principado de Asturias.

O seu Estatuto de autonomía emprende unha decidida traxectoria comarcalizadora, nun intento de resolver os problemas que afectan a moitos pequenos municipios e núcleos de poboación desta rexión, tanto como buscando a orientación de validas bisbarras como circunscricións territoriais periféricas da Comunidade Autónoma, o que, dado o seu carácter uniprovincial, resulta relativamente sinxelo. Así, o artigo 6 sinala:

- “1. O Principado de Asturias *organízase* territorialmente en municipios, que recibirán a denominación tradicional de concellos, e en comarcas.
2. *Recoñeceráselle* personalidade xurídica á parroquia rural como forma tradicional de convivencia e asentamento da poboación asturiana.
3. *Poderán* crearse áreas metropolitanas”.

Parece albiscarse unha gradación de maior a menor

<sup>176</sup> Álvaro X. López Mira: *Unha aproximación ás variacións...*, op. cit., pp. 19-20. tamén *Ibid.*: “Posibilismo xurídico de reintegración administrativa non marco legal vixente”, en *Comunicacións I Congreso da Lingua e a Cultura galegas en Asturias, León e Zamora*, Vigo, Clube Cultural Adiante, 1992, pp. 55-56.

nos tres puntos deste precepto, no tocante á obrigatoriedade dispositiva do lexislador asturiano postestutuario.

Así mesmo, como noutros estatutos de CCAA uniprovinciais vistos, tamén os municipios asturianos posúen iniciativa de reforma estatutaria (art. 56.1), só que aquí unicamente se fala de dous tercios dos municipios, sen especificar a canta poboación da rexión deben representar. Malia esta lagoa, cremos que non cabe outra solución que non sexa a de que se trate polo menos dunha maioría de asturianos con capacidade de voto os que poidan decidir sobre un tema de tanta importancia.

Pola súa banda, o artigo 24.6 dispón que lle compete á Xunta Xeral do Principado, "regula-la delegación de competencias administrativas do Principado en un ou varios municipios ou nas organizacións territoriais ás que se fai referencia no artigo sexto", como acabamos de ver, parroquias, comarcas e áreas metropolitanas.

En coherencia con esta liña, aparece xa un paquete lexislativo apreciable, sobre todo a partir de 1986. Así, xa por Resolución do 20 de xuño de 1984 da Xunta Xeral do Principado, instase ó Consello de Goberno a elaborar unha serie de normas sobre organización territorial de Asturias, o que este concreta nun documento no mes de maio de 1985, incidindo na peculiaridade estrutural asturiana do artigo 6 do Estatuto, e previndo os campos de actuación seguintes: fusión de municipios, creación de comarcas e tamén de mancomunidades e, así mesmo, de parroquias rurais e ordenación das entidades locais menores. E, por fin, en 1986, pola Lei 3/86, do 15 de maio, régúlase o procedemento de creación de comarcas, e pola Lei 11/86, do 20 de novembro, faise operativo o recoñecemento da personalidade xurídica da parroquia rural.

A primeira delas, moi breve (nove artigos e tres disposicións finais), posúe unha índole basicamente procedemental e déixalle a normativización substantiva a cada unha das comarcas a medida que se vaian dictando as leis que as creen (art. 9); é dicir, que o cumprimento do artigo 6.1 do Estatuto de autonomía queda ó acaso da iniciativa veciñal ou dos concellos (art. 4.a e b), xa que a Xunta Xeral do Principado soamente creará comarcas con carácter excepcional (art. 4.c). A textura deste procede-

mento acusa un velado signo antiestatutario, posto que non lle outorga á comarca natureza de organización territorial necesaria, baseado nun aparentemente impoluto e exquisitamente democrático principio de iniciativa popular (ou municipal); con todo, semella misión practicamente imposible, que polo menos o cincuenta por cento dos veciños legalmente empadroados dos municipios que queiran converterse en comarca, subscriban esta petición ante a Comunidade Autónoma; e, doutro lado, hai que preguntarse que concello ou concellos tomarán esta iniciativa –alimentando posibles desconfianzas noutros polas ansias de ocupa-la cabeceira comarcal–, e tendo que poñerlle o axóuxere ó gato do documentado estudio xustificativo que se esixe (art. 7) que acompañe a petición de creación dunha comarca, máxime coa penuria de medios cos que contan os pequenos municipios, que son os que poden estar máis interesados, e sendo eles mesmos os que han de designa-la cabeceira de comarca<sup>177</sup>.

Iso sen contar con que ademais do veto da LRBRL (art. 42.2), esta lei engade a posibilidade (art. 5.1) de que tan só un ou dous municipios moi poboados (se representan a metade do censo electoral do posible territorio comarcal), se opoñan ó establecemento da comarca que deba englobalos, pese a que o mesmo preámbulo da norma menciona que o veto poderá exercelo unha maioría cualificada, habería que engadir de concelleiros que non de veciños (coas distorsións que para estes efectos causa o noso sistema electoral local: barreira de mínimos, melloira da lista ou listas máis votadas, etc.); e aínda a remata o artigo 5.2, dicindo que de non prospera-la iniciativa, só se poderá reiterar unha vez que se produza a renovación por elección (¿como senón?) dos concellos dos municipios afectados.

A todas luces, o procedemento resulta mendicantemente peticionario e de moi difícil aplicación, como de feito demostra a práctica, posto que despois de preto de sete anos de promulgada esta lei, non temos noticia fidedigna de que se fundase ningunha comarca no Principado de Asturias. Finalmente, a última mostra dos demoleadores atrancos que nos fan cualificar de antiestatutaria esta norma, témola no sistema para poder reformala, xa que nela se preceptúa o sometemento ó informe de tó-

<sup>177</sup> Non obstante, a Administración rexional, suplirá a realización deste estudio bastando con que llo solicite un concello interesado (art. 7 *in fine*).

dolos concellos asturianos do proxecto de reforma (disposición final segunda). Tanto isto, como a iniciativa e apoios veciñais, coma o trámite de información pública para presentar alegacións (art. 8.1), serían medidas acaso correctas situadas noutro contexto lexislativo que, polo menos, as contrapesase un pouco co intervencionismo técnico de Goberno e Parlamento autonómicos, se non os supostos sistemas participativos para a creación de comarcas non serán máis que formas sen fondo.

Por último, convén facer referencia á configuración da comarca asturiana nesta lei como entidade local supra-municipal, dotada de personalidade xurídica e integrada por municipios limítrofes (arts. 1 e 2), onde –malia o disposto nos arts. 6.1 e 24.6 do Estatuto de autonomía–, se prescinde (quizais por non consideralo indispensable, ou acaso por temor á LRBRL, ó se-la primeira lei comarcalizadora que seguía no tempo as súas imposicións, as cales como vimos reborda xenerosamente) de caracterizalas como categorías xurídicas territoriais; agora ben, tampouco se recalca (como na Lei de creación da comarca do Bierzo), que o que esencialmente e case nada máis son as comarcas, e a quen deben a súa posible e sempre precaria existencia, é á agrupación dos municipios que a conforman, tendo polo tanto un estilo menos aceiradamente municipalista.

En relación coas parroquias, hai que sinalar que sempre gozaron dun grande enraizamento, especialmente na zona occidental do Principado, ata o punto de que posuían as súas propias ordenanzas, nas que se regulaba non só o referente a bens e aproveitamentos comunais, senón a propia organización parroquial, incluída a asemblea veciñal ou concello aberto, sobrevivindo as institucións parroquiais máis ou menos na marxe da lei, desde a instauración do réxime municipal (178).

En canto á Lei de parroquias rurais, estas, do mesmo xeito que dispón o Estatuto de autonomía, defínense como:

- rurais.
- formas tradicionais de convivencia e asentamento da poboación asturiana.
- recoñéceselles personalidade xurídica.
- entidades locais inframunicipais (este é un engadido

<sup>178</sup> Cfr. Xosé Fariña Jarmardo: *A personalidade da parroquia rural*, Vigo, Setembro, 1976, pp. 99-104.



do art. 1 da lei, non mención estatutaria). Polo tanto, tampouco se explicita o seu carácter territorial (por máis que se sobreentenda, aínda que nada máis fose por esta última mención), se ben a propia lei parece non telo moi claro noutros preceptos seus (cfr. art. 8.b).

Segundo o artigo 2, poderán posuír personalidade xurídica de parroquia rural, cada grupo social asentado nun ámbito territorial determinado que esixirá a existencia dun núcleo veciñal (non de poboación como dicta a LRBRL no seu art. 45) definido, separado dos que se integran no concello, no que concorran intereses propios distintos dos xerais da entidade municipal (co cal esta sempre podería alega-la coincidencia dos mesmos), ou ben o goce comunitario de bens patrimoniais non municipais, aínda que non estean sometidos ó réxime de montes veciñais en man común regulado pola Lei 55/80, do 11 de novembro, aspecto este último que, interpretado *sensu contrario*, parece implicar que alí onde coincidan dalgunha maneira intereses veciñais de xuntas de montes<sup>179</sup> con núcleos veciñais definidos, resultará facilmente propicia a creación do ente parroquial. Hai que sinalar que, ó noso entender, se complicou excesivamente o intento de defini-lo suposto de feito parroquial, e ademais, innecesariamente, xa que a propia tradición histórica sinala con claridade cales son as parroquias e ata os seus propios límites; e se o que se pretendía era acouta-la indiscriminada creación daquelas que non tivesen probabilidades de subsistir financeiramente, tampouco parece o mellor método de garantilo a posesión de bens comunais, que por avatares da historia xurídica española adoitan estar en mans das entidades municipais ou de particulares.

Pola súa banda, o artigo 3 especifica que, ademais da capitalidade (do municipio, suponse, malia que esta pode ter un carácter máis rural ca outros núcleos do mesmo, pero quizais sexa lóxico se se pensa nas situacións de interferencias interadministrativas –por non mencionarla posible oposición veciñal– que se poderían provocar, máxime ó regularse as entidades locais porcionalmente, e non nunha norma conxunta que clarificase as lateralidades), tampouco gozarán da condición de rurais aqueles grupos de poboación (aquí non son veciñais, polo que hai que dar por suposta a sinonimia das expresións do le-

<sup>179</sup> A pesar de que como sinalou Bocanegra Serra, estes montes son en realidade propiedades privadas, respecto das cales as administracións públicas non desempeñan ningún tipo de funcións (afirmación que nos parece contestable, polo menos no caso galego), derivadas da súa titularidade, e, nesta interrelación, a lei afina pouco, segundo este autor. Cfr. Raúl Bocanegra Serra: *Los montes vecinales en mano común. Naturaleza y régimen jurídico*, Madrid, EAL, 1986.

xislador) delimitados ou non para os efectos urbanísticos, que formen núcleo compacto de edificacións, consolidadas, de características, volumetría e altura tipicamente urbanas, e con predominio distinto dos sectores produto da agricultura, gandería e demais que configuren e tipifiquen, sobre a base do cultivo da terra, o hábitat rural. Hanse dar, por tanto, dúas condicións caracterolóxicas que, en ocasións, poden ser contradictorias, pois a normativización urbanística de índole xeral á que se alude, non está pensada precisamente para a súa aplicación en territorios co peculiar asentamento territorial disperso do noroeste español, polo que resulta –contra tódalas razóns da paisaxe– bastante habitual atopar volumes edificatorios urbanos en zonas claramente non urbanas (e mesmo non urbanizables); ademais, o intento da lei de defini-lo hábitat rural é impreciso, vago, arrevesado na gramática e no sentido, e ata posiblemente incorrecto: pódese pensar nun pequeno núcleo nitidamente rural, os sectores productivos máis importantes do cal sexan o turismo ou as remesas de capitais de emigrantes, sen ter maior importancia económica o cultivo e explotación da terra. En definitiva, aínda cando se saiba do que se fala, pois moitas parroquias asturianas –recoñézaselles ou non a personalidade xurídica da lei– están ben establecidas e delimitadas, os intentos expresivos dos artigos 2 e 3 son, como pouco, xuridicamente balbucientes.

No relativo ó procedemento de recoñecemento, a iniciativa pode corresponderlles ós veciños (por maioría) residentes no núcleo territorial da parroquia rural, ou ó concello ó que pertencen (arts. 4 e 5). Decidirá, en última instancia, o Consello do Goberno do Principado (art. 8), quen pode acorda-la súa creación incluso en contra do voto expreso do concello no que se enclave a parroquia, aínda que tal posibilidade nos parece algo irreal, máxime tendo en conta o artigo 2.1.c da lei, segundo o cal o concello do municipio no que estea sita, por maioría absoluta, pode resolve-la posible modificación e/ou a disolución da parroquia rural. A este último respecto, o Consello de Goberno do Principado, poderá facilmente disolve-las parroquias se teñen insuficientes recursos ou, unha vez máis, se por accións urbanísticas se transformase o hábitat rural (concepto xurídico máis indefinido que indeterminado, e dunha aleatoriedade excesivamente

permissiva; por poñer un exemplo, podería pensarse en que unha importante empresa inmobiliaria decide construír unha gran urbanización no territorio dunha parroquia con tódalas licencias e permisos municipais, co que o carácter rural podería alterarse, sen que os veciños da mesma teñan arte nin parte –salvo para as alegacións– nesa decisión).

En referencia ás competencias das parroquias, as propias case non existen ou son anecdóticas, excepto no suposto de que a solidariedade entre os veciños e os recursos económicos intraparroquiais sexan considerables; si poden ser de interese as delegadas polos concellos ou pola Comunidade Autónoma (art. 12), sistema que, se o relacionamos coas disposicións do capítulo V (Recursos da parroquia), leva a inducir que soamente serán efectivas as competencias naquelas parroquias que posúan bens de certa contía (por exemplo uns montes veciñais ben organizados que lle proporcionen a supervivencia financeira ó ente parroquial), malia que lle poden pedir axudas directamente á Administración autonómica (art. 20).

Verbo do sistema de elección dos órganos de goberno parroquiais, a lei configura un sistema mixto, xa que o órgano unipersoal executivo (presidente) é elixido directamente *por sistema maioritario* de entre os residentes veciños da parroquia (art. 15). Sen embargo, o órgano colexiado de control (Xunta de Parroquia), designa os seus membros de conformidade cos resultados das eleccións para o concello na sección ou seccións constitutivas da circunscrición para a elección do órgano unipersoal (art. 13.2); o número dos seus membros non poderá ser inferior a dous nin superior ó tercio de concelleiros que integren o respectivo concello (art. 13.1). Así mesmo, poderá establecerse o réxime de concello aberto para aquelas entidades de menos de 100 habitantes que o soliciten expresamente no escrito de petición do recoñecemento da súa personalidade (art. 14.2).

Cómpre mencionar, finalmente, as disposicións transitorias primeira e segunda, segundo as cales, no prazo de dous anos, as entidades locais menores legalmente constituídas en Asturias, poderán adaptarse ó réxime propio das parroquias rurais, cos beneficios derivados das axudas especiais previstas para estes novos entes, e, transcorrido o mesmo, será o Consello de Goberno do Prin-

cipado, quen decidirá ben sobre a disolución das entidades menores, ou ben a súa substitución preceptiva por parroquias rurais e con exclusión do sistema de axudas aludido, conservando neste caso o territorio da entidade local menor orixinaria (no de conversión voluntaria non se regula este extremo especificamente, pero é de supoñer que será igual, agás que existisen problemas previos de lindes e se cuestionasen no expediente de constitución). En resumo, estas entidades locais menores como tales desaparecerán do territorio asturiano, e hai que sinalar que –incluso sobre o límite do prazo– se produciron estas substitucións de condición xurídica, acelerada e voluntariamente (cfr. por exemplo decretos núms. 103 e 104 do 24 de novembro de 1988).

Tamén se avanzou no proceso de creación de parroquias rurais *ex novo*, sen que se achegaran novidades interesantes en relación coa lei (cfr. *ad exemplum* Decreto 55/88, do 25 de novembro, no que a denominación da parroquia é a dos tres pobos ou núcleos que a compoñen; ou o Decreto 95/88, do 15 de setembro); xa que o funcionamento das competencias e a súa operatividade virán dados pola práctica (o polas boas relacións de clientelismo político cos entes superiores) actuante de cada parroquia; se cadra, destaca-las referencias de competencias que se adoitan facer acerca da conservación e promoción do dereito tradicional e o costume do lugar, que non han de infrinxilo ordenamento xurídico (de orde superior debe querer dicir, xa que estas normas tamén serían fonte do dereito e, polo tanto, ordenamento xurídico).

En esencia, case se pode considerar esta normativa sobre as parroquias, como a dunhas entidades locais menores peculiares da Comunidade Autónoma de Asturias, tal e como desexa a LRBRL.

Doutro lado, hai que sinalar que a Lei 1/87, do 30 de marzo, de ordenación do territorio, e as súas extensas directrices rexionais de desenvolvemento (Decreto 11/91, do 24 de xaneiro), establecen (Directriz 3.3) unhas áreas de planificación territorial e xerarquización funcional de núcleos de poboación estruturados en tres sub-rexións (occidental, central e oriental); estas, pola súa vez, en comarcas funcionais (coas súas respectivas cabeceiras), e, sucesivamente, subdivisións en subcomarcas e áreas terri-

toriais básicas (todas elas coas súas respectivas cabeceiras, algunhas entón con triple coincidencia). Tamén se pode citar como respecto da súa elaboración, se tiveron en conta observacións e suxestións parciais de diferentes entidades locais que aparecen no anexo que contén a Memoria de participación pública. Por outra banda, a Lei 13/86, do 28 de novembro, de ordenación e defensa das estradas do Principado, e o Acordo do 9 de outubro de 1989 do Consello de Goberno de denominación e catalogación da rede, establecen unha delas –a intermedia– como comarcal.

Hai que citar tamén a Lei 10/86, do 7 de novembro, que regula a demarcación territorial dos concellos do Principado, e intenta potencia-las fusións entre pequenos municipios, sempre pola tradicional vía do asociacionismo voluntario, e frear, así mesmo, as posibles segregacións, repetindo case os mesmos termos da lexislación estatal na materia, aínda que establecendo unha serie de axudas e incentivos para fomenta-la fusión e incorporación de concellos, e tamén establecendo unha serie de casos nos que o Consello de Goberno do Principado pode prescindir do requisito da voluntariedade das corporacións afectadas, entre outros se o instasen directamente a maioría dos residentes veciños dunha zona territorialmente delimitada, ante a Consellería de Interior e Administración Territorial, aínda cando estivesen precedidos de acordos municipais desfavorables (art. 3.2.c).

Máis brevemente, en materia local convén salienta-la Lei 4/84, do 5 de xuño, que regula a iniciativa lexislativa dos concellos (xuntamente coa popular); a existencia dunha Oficina de Estudos e Asesoramento das Corporacións Loçais (Decreto 25/85, do 7 de marzo); e tamén a Lei 25/82, do 30 de xuño, de agricultura de montaña, que establece programas de actuación por zonas, cun Comité de Coordinación e unha Xerencia en colaboración coas asociacións de montaña legalmente constituídas. E, por último, temos que sinala-la existencia dos denominados consellos rurais (Decreto 10/90, do 8 de febreiro, que desenvolve a Lei 4/89, do 21 de xullo, de ordenación agraria e desenvolvemento rural), como órganos de carácter local (poderán erixirse en cada entidade local do Principado de Asturias), de participación, estudio e deliberación, asesoramento e proposta en materia agraria e

de desenvolvemento rural, nos que as entidades locais achegan un 50% dos representantes.

Unha última mención para a disposición transitoria primeira do Estatuto de autonomía, que divide o territorio asturiano en tres circunscricións territoriais para as eleccións á súa Xunta Xeral, motivada basicamente polo “deseo de dar relevancia electoral a las desigualdades y disparidades intrarregionales, agrupando en cuerpos electorales a la población de extensas zonas asturianas con unas características singulares”<sup>180</sup>, algo que –como vimos de pasada– segue tendo en conta o lexislador asturiano en diversas normas posteriores ó Estatuto.

## 18. Resumo.

Resumir entraña o risco de sermos reiterativos ou de simplificarmos en exceso unha cuestión complexa. Pero neste momento, quizais conveña facelo, como un adianto de conclusións xenéricas que se lle poderían aplicar ó caso galego.

**1<sup>º</sup>.** En primeiro termo, a opción da práctica totalidade dos estatutos de autonomía cara a procurar dotarse dun ente intermedio de organización territorial como a comarca, non cremos que responda a un afán mimético (dado que ademais as diversas disposicións son bastante variadas), senón a un compromiso de aguda mellora das estruturas locais intracomunitarias, que solapen ou demonten os negativos resultados xerados por máis de século e medio de uniformismo centralista, deseñado, así mesmo, na súa historia como competidor –desproporcionado– das distintas formas de asentamento da convivencia local española. Se os resultados obtidos coa experiencia do Estado das autonomías, ata a hoxe non son máis que esperanzadores, débese a que na práctica, non se cambiou excesivamente a mentalidade da maioría dos lexisladores autonómicos cara ás institucións locais, que crearon as súas propias administracións periféricas a imaxe e semellanza das xa existentes, e tamén ás interferencias que supón o mantemento dun forte aparato burocrático estatal que, así mesmo, coa conservación sen reparos de provincias e municipios, se afasta neste punto máis ca en ningún outro dos supostos modelos federais ós que pretendera asemellarse.

<sup>180</sup> Bernardo Fernández Pérez: *Comentarios al Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias*, Madrid, MAP-EAL, 1987, p. 604.

**2ª.** Os restos de tan atávico arcaísmo, perpetúanse indefectiblemente en certa lexislación que de mala maneira se pode refuxiar nas amplas fronteiras do texto constitucional, e desde logo non na evidenciada e rica peculiaridade diferencial dos distintos territorios do Estado español en materia local. Abondaría como un novo exemplo, considerar con brevidade a disposición adicional primeira da LRBRL, que inclúe un paquete de dez CCAA (Asturias, Cantabria, A Rioxá, Murcia, Aragón, Castela-A Mancha, Castela e León, Illas Baleares, Extremadura e Madrid), intentando establecer un principio unificador en torno ás bases estatais, que adoece polo menos de dous graves defectos, na nosa opinión:

**a.** A uniformidade en materia de réxime local non é tal nin moito menos como acabamos de comprobar, nin sequera entre esas comunidades, o que non permite o seu perfecto e pretendidamente racionalizador encadramento unívoco<sup>181</sup>; quizais por iso especifique “segundo os casos”, pero, entón... ¿para que tal disposición?

**b.** Buscando unha suposta harmonización, parece que tamén se pretende obter un recoñecemento explícito do diferente rango entre CCAA, sen saber exactamente en función de que criterios de distinción (en especial se non se redactase unha lei básica, ignorando o establecido nos precedentes estatutos de autonomía): dun lado as dez citadas; doutro, as mencionadas –con distintos gradientes de operatividade– nas disposicións adicionais segunda, terceira e cuarta (País Vasco, Navarra e Cataluña); e, finalmente, as innominadas (Galicia, Comunidade Valenciana, Andalucía e Illas Canarias), o límite de influencia das cales con respecto ás bases estatais semella que só virá marcado polos seus propios estatutos, ¿caso os artigos da LRBRL citados nesta disposición non lle son de aplicación? Sería un contrasentido.

Sinceramente cremos que non que fose perfectible do réxime local español –que o hai e moito, pois non en van existe unanimidade doutrinal en considera-la súa obsolescencia–, se precisa adaptalo ó espírito duns tempos superadores de mónadas constitucionais. O confín delimitador debe enmarcarse na readaptación das estruturas administrativas clásicas do Estado español (que posúen como característica esencial a acumulación no seu carrexo histórico, do peso morto de estratos e superestratos

<sup>181</sup> A nivel intracomunitario non é fácil distinguir ata hoxe un avance homoxéneo e unidireccional. Á marxe da variada regulación do ente intermedio comarcal, pódese observar que desde que as CCAA exercen competencias sobre o réxime local, se crearon múltiples entidades locais menores en Castela e León, Andalucía, Cataluña ou Castela-A Mancha, así como algo similar respecto das mancomunidades en Castela e León, Cataluña, Comunidade Valenciana, Castela-A Mancha, Murcia, Aragón, Asturias, Baleares, Andalucía, País Vasco, e máis recente e lentamente tamén en Galicia; entre 1980 e 1992 pasouse en España de 171 a 707 mancomunidades que agrupan 4.447 municipios (o 55% do total), dos que 3.804 son menores de 5.000 habitantes. Do que, con todo tipo de reservas, se podería inducir un certo síntoma de mentalidade agrupadora e, ó mesmo tempo, descentralizadora, do réxime local, pero así mesmo indicativo da inadecuación e curtitude dos instrumentos previstos na lexislación española.

administrativo-territoriais, creando uns, sen eliminar conseqüentemente outros), atendendo ós novos factores de asentamento e dinamización da poboación, ás súas necesidades no abastecemento de servizos públicos, á simplificación administrativa, e ás demandas de participación cidadá no deseño das súas propias organizacións territoriais, propias do espírito democrático da Constitución. Que as CCAA se contaxiasen ó adoptaren uns modelos gastados e preguiceiros que as envellecen aceleradamente, e incluso poden chegar a cuestionar a súa existencia puramente administrativa, non obsta para que se deba supera-lo tempo da súa menoridade, sobre a que os órganos centrais do Estado se vexan na obriga de estender un manto protector.

**3º.** As tendencias reformistas (comarcalizadoras), sendo decididas, precisan dun consenso político e social do máximo grao. Por iso non se deberían fundamentar en razóns de índole político-electoral mesturadas con irredentismos municipalistas ou provincialistas (defectos que algúns autores lle achacan á lexislación comarcalizadora catalana), e si na inevitabilidade dunha modernización que transforme en administracións eficaces unhas estruturas caducas, aproveitando o modelo de dobre nivel, no cal os entes intermedios non son só locais, senón empregados para estruturalas administracións territoriais rexionais. Disparidade de normas sectoriais que non fan de comarcas, establecen, sen embargo, armazóns comarcais, como as referidas a zonas de montaña (art. 130.2 CE), zonas deprimidas, de saúde, a ordenación do territorio, os plans de estradas, e ata as materias reservadas á actuación dos órganos centrais do Estado [servizos periféricos de Facenda, Xustiza, Interior (policía) e incluso Forzas Armadas], e, sen embargo, os intentos comarcalizadores autonómicos son, en ocasións, contemplados con furibundo xacobinismo.

**4º.** Aínda cando poida parecer algo aventurado, quizais xa sexa posible agora afirmar que, da lectura do texto constitucional e do estatutario galego, os atrancos ou freos que en materia local poidan existir na nosa Comunidade Autónoma, virán dados en función da meta que coa regulación territorial do réxime local propia, persiga o lexislador galego, ó que deberían guiarlos propósitos de vertebrar un país secularmente desprovisto



dunha armadura territorial ben aparelhada e propia, situación que aínda hoxe provoca desatinos e aberrantes dispendios (como por exemplo o de te-lo municipio –pequeno e economicamente deprimido– que maior gasto por habitante efectúa en infraestructuras deportivas –pavillón subvencionado– en toda España); e tamén a animosidade de garantir exquisitamente unha participación cidadá, imbricada no seu propio tecido de convivencia humana e social, que non se sinta manipulada por un conglomerado inescrutible de conflitos ou reservas de competencias.

Eficacia, solidariedade e democracia, actuando de común acordo, non obstan nin á CE, nin ó Estatuto de autonomía, nin á doutrina do TC, nin ás supostas bases de réxime local; pero si tal vez poidan xurdir obstáculos, tanto polos fundamentos políticos existentes, xa ben asentados –acaso estean no fondo da conciencia colectiva da clase política– malia os poucos anos de xogo democrático, como pola teimosía en modelar supostas verdades históricas na procura inercial e romántica de estruturas non actuais.

#### **D. Sumarias anotacións de dereito comparado.**

Sumarias en exceso, sobre todo, porque dado o interese que presentan numerosas experiencias alleas, merecerían bastante máis espazo; pero consideramos que foi máis necesario estendernos nas CCAA españolas, por encadrarse os seus casos no mesmo marco xurídico estatal que lle corresponde a Galicia. Razón básica pola que tamén incluímos este apartado é a orientación para un modelo territorial galego, máis que por respecta-la tradición, e que por tales motivos non será máis ca unha sinopse selectiva.

No caso de **ITALIA**, a uniformidade herdada do sistema napoleónico, conduce a problemas de inframunicipalismos pouco menos que inviables, tan urxentes como en España. A mecánica habitual de establecemento desordenado de fórmulas asociativas –os consorcios– de índole parella á das nosas mancomunidades, levou a unha heteroxeneidade dos mesmos e a unha anárquica distribución polo territorio italiano, sen que se buscase

unha posible alternativa ou modelo global –coa necesaria flexibilidade que implicaría a existencia das rexións–, no que fose a idoneidade da área territorial a que entrañase, polas súas condicións, a eficacia das distintas prestacións. As contradicións agrándanse, se se contrastan as tendencias centralistas e uniformizadoras coa grande vitalidade e diversidade de toda índole das cidades italianas, sempre obstaculizadas financeiramente por un réxime local que, no básico, provén do período fascista, e que só conseguiu acumular niveis institucionais cos seus correspondentes aparatos político-administrativos, complicando os procedementos.

De aí o posible fracaso da solución dos entes intermedios denominados *comprensori* (vocábulo de orixe urbanística), porque tiveron carácter diferente segundo as zonas en que se implantaron, ou por non pretender ser máis que provincias –ou novas provincias– intrarrexionais, sendo a súa orientación por tanto, incapaz de supera-las obsolescencias que arrastran achacosamente aquelas, e incrementando os niveis administrativos; o que, unido á continuidade necesaria das propias institucións provinciais, non agoira un futuro demasiado optimista para esta creación, malia os seus éxitos iniciais nalgúns rexións, operando como órganos descentralizados das mesmas, e, noutras, como asociacións de municipios. Hai que destacar para os nosos efectos, que as principais funcións que exercen os *comprensorios* (que intentan imitar as provincias, o que proba a utilidade cando menos parcial do modelo, coa tacha de non estar constitucionalizados como elas), son as de programación ou ordenación do territorio, basicamente nas facetas executivas, e tamén de obras públicas na súa circunscrición, así como o urbanismo, e, así mesmo, funcións de tipo social.

Da falta de imaxinación para adoptar unha decidida e innovadora cobertura asociativa e participativa entre os entes locais, tampouco están exentas as rexións; por iso quizais –amén das consabidas motivacións de *touch de force* políticas ou burocráticas entre administracións– os máis recentes proxectos de lexislatura, parecen desprender unha perda de posibilidades de actuación e influencia destas en favor daqueles, pero sen que se formulen con claridade as “interdefinicións” e interdependencias mutuas entre os diversos niveis.

Coa Lei núm. 142, do 8 de xuño de 1990, de *Ordinamento delle autonome locali*, parece obvio que, como mínimo, non se vai empeora-la caótica situación existente en Italia nesta materia, aínda que “probablemente non pon en execución un sistema satisfactorio desde o punto de vista da racionalización”<sup>182</sup>. As solucións adoptadas [non aplicables ás rexións de estatuto especial, nin ás provincias autónomas de Trento e Bolzano, no que sexan incompatibles coas súas competencias e normas que as desenvolvesen (art. 1.2)], oriéntanse, dunha parte, cara á potenciación da entidade municipal, á que se lle concede a exclusividade do estímulo asociativo, ignorando unha vez máis a experiencia histórica, que demostra a inviabilidade desta opción, polo menos como máis destacada, aínda que se limite a posible creación de novos pequenos municipios, e tamén se estimule financeiramente a fusión entre eles; e, doutra, o outorgamento de peso específico á provincia como ente intermedio, solución algo máis lóxica ca no caso español, ó ser tamén máis fácil, racional e flexible a alteración dos límites provinciais italianos<sup>183</sup>.

Hai que salientar, así mesmo, desta lei, as potestades que os grandes municipios (capitais de provincia que superen os 100.000 habitantes, pero tamén o tramo entre 30.000 e 100.000) posúen acerca do deseño da súa propia organización territorial, creando circunscricións descentralizadas, con funcións que poden chegar a ser intensas se o municipio llas delegase. Tamén, o desenvolvemento (art. 16) de directivas e criterios de cara a que os municipios exerzan a iniciativa constitucional (art. 133 da Constitución italiana) de alteración de límites provinciais; neste mesmo precepto (parágrafo 1º), atribúese-lles ás provincias capacidade para dividi-lo seu territorio en *circondari* (comarcas), aínda que haxa que matizar que as funcións que lles corresponden exercer ás institucións provinciais italianas, son moi superiores –case se podería dicir que non de segundo grao– ás das súas homónimas españolas. E, en relación co ente rexional, este é o encargado de organiza-los labores administrativos a nivel local, posto que o referente do lexislador italiano, non é o de competencias exclusivas estancas, senón de participación integradora dos diversos entes para programa-las actuacións comúns. Finalmente, Fanlo Loras, destacou

<sup>182</sup> Massimo Vari: “A nova regulamentación italiana das colectividades territoriais”, en *Revista Galega de Administración Pública* nº 0, Santiago, EGAP, 1992, p. 37.

<sup>183</sup> Así, nesta mesma lei (art. 17), prevese o proceso de nova delimitación ou de creación de circunscricións provinciais, para readaptalas ó territorio das entidades metropolitanas.

a capacidade rexional, frecuentemente usada, de control sobre os órganos das entidades locais, “frente a la ingenuidad y el complejo que ha demostrado el legislador español”<sup>184</sup>.

En definitiva, a esencia da resposta italiana, tende a supera-la “esistencia grama”<sup>185</sup> que sempre tivo a provincia, aproveitándoa –pola súa inevitable existencia histórica e constitucional– como ente intermedio, superador, en certa medida, dos vellos moldes uniformizadores que a caracterizaban “riproponendo la regione come principale *soggetto programatorio* locale e le province ed i comuni come *soggetti partecipi* di propria competenza”<sup>186</sup>. De tódolos xeitos, a autonomía local propugnada, que permita unha natural evolución das distintas comunidades, que tradicionalmente foron consideradas como “le opportunità di governo a prevalere, a volte avisando e alterando realtà autenchi e valori sociali di alto grado”<sup>187</sup>, ha de seguir contando con importantes doses de boa vontade das instancias superiores (rexional e/ou estatal); así, Anna Marzonatti, sinala que esta Lei núm. 142, “qualche perplessità suscita –circa la sua compatibilità con l’art. 118.1 co., cost– il compito, attribuito alla regione, di *identificare* nelle materie di propria competenza *gli interessi comunali e provinciale, in rapporto alle caratteristiche della popolazione e del territorio. Tale operazione potrebbe infatti andare aldi là di una mera ricognizione* degli interessi coinvolti e prestarsi ad operazioni interpretative che mal si adattano ad essere effettuate tra enti autonomi posti dalla costituzione su un piano di pari ordinazione”<sup>188</sup>.

Preciso é ter en conta ademais, que as implicacións das rexións do Estatuto especial na materia, son de moita maior relevancia, como mostra o caso siciliano, o artigo 15 do cal suprime a provincia (sen excluí-la súa permanencia e a súa “competenza territoriale degli uffici periferici dello Stato”, segundo a Sentencia 146/74 da Corte Constitucional), aínda que na práctica, conserva os *liberi conzorzi di comuni* que coinciden exactamente coas antigas provincias, e tamén lle outorga á rexión competencia legislativa *exclusiva* (non no sentido español, senón diluíndo o poder normativo estatal, é dicir, interiorizando o réxime local) e a execución directa sobre circunscripcións, ordenamento e controles sobre os entes locais. Pero, de igual modo ca noutras rexións (Sardeña, Trentino

<sup>184</sup> Antonio Fanlo Loras: “Lei Italiana relativa al ordenamiento de las autonomías locales”, en *REALA* nº 250, Madrid, MAP-INAP, 1991, p. 264.

<sup>185</sup> Giulio Correale: “La Provincia fra Regione e Comune”, en *La Provincia*, op. cit., p. 301.

<sup>186</sup> Area Pubusa: “Ente intermedio”, en *Anuario 1991 delle autonomie local* vol. I, Roma, Edizioni delle Autonomie, 1991, p. 239.

<sup>187</sup> Enrico Espósito: “La Provincia en Italia, na Provincia”, op. cit., p. 171.

<sup>188</sup> Anna Marzonatti: *L’Organizzazione di governo do Comune*, Milano, Dott. A. Xiufrè Editore, 1990, pp. 12-13.

-Alto Adigio e Friuli-, Venecia-Xulia...) ás que se lles recoñece a potestade lexislativa neste tema concorrente coa do Estado, as diferencias, non no plano teórico, "tenden, in concreto a sfumarsi"<sup>189</sup>.

Así pois, a formulación italiana de consideración cara á diversidade rexional (as diferencias xurídicas entre rexións son bastante máis claras ca no noso caso), de coordinación integradora, e de alenta-la participación, semella máis certoiro có español, malia a falta de maiorías políticas estables, e a gravitación permanente do perigo que anunciara Ferraresi hai xa bastantes anos, cando demostraba o éxito da Administración estatal na evitación da descentralización pretendida polas instancias políticas, exercendo a burocracia unha influencia contraria sobre a lexislación rexionalizadora e a súa realización<sup>190</sup>. O mimetismo e a similitude das administracións autonómicas españolas coa súa antecesora estatal, constitúen tamén un importante obstáculo que salvar, e non só mediante unha alteración de organigramas, senón a través dun necesario desapego cara a vellas actitudes.

No caso de FRANCIA, a perda do centralismo exacerbado que se pode manifestar especialmente a partir de 1982 (coa *loi symbole* do 2 de marzo, que erixe a rexión en Corporación Local), mantén non obstante o esquema bipolar e desigual entes locais-Estado, no que soamente se desprazan en favor dos primeiros diversidade de competencias e tamén se suavizan un tanto os controles; pero as instancias intermedias unicamente se incardinan nun dos eixes, é dicir, non existen (nin sequera nos casos algo especiais de Córsega ou das rexións de alén mar). De tódolos xeitos, estanse acentuando as tendencias que intentan evita-lo *eparpillement communal*, coas simples fórmulas de reagrupamento de municipios e de cooperación entre eles; a fusión de municipios non tivo excesivo éxito, sendo algo maior o dos sindicatos ou mancomunidades de municipios (especialmente os de finalidade única) e o dos distritos urbanos. Tamén cabería destaca-lo detalle de que en Francia –contrariamente ó caso galego– se municipalizaron numerosas parroquias a partir de 1789, co cal se converteron en entidades territoriais plenas cunha denominación distinta.

Así mesmo, por outra parte, pódese percibir unha certa entidade emerxente das institucións intermedias, que

<sup>189</sup> Luciano Vandelli: *Ordinamento delle autonome locali*, Rímimi, Maggioli Editore, 1991, 4ª reimp., p. 3.

<sup>190</sup> Ferraresi: *Intervento politico della burocrazia*, 1968, especialmente pp. 259, 265 e ss.

enfrenta ós partidarios da reafirmación do departamento, cos dunha certa reflatación rexional (non como unha devolución de poderes autonómica, senón máis limitada e dando un rodeo); polémica que anubra e agacha unha complexa coexistencia ateigada de disfuncións ideolóxicas, na que "l'Etat se garantit contra les risques d'une émergence trop forte de l'un ou de l'autre", aproveitando así a duplicidade de entes intermedios para encomendarlles unhas ou outras misións, pero sempre coas pautas uniformistas herdadas da Revolución. Nos recentes proxectos de reforma do Estatuto da colectividade territorial de Córsega (se o Consello Constitucional non o censura), e de reforma da Administración territorial da República, pode polo menos albiscarse un certo cambio de perspectiva<sup>191</sup>.

En referencia a ALEMAÑA, destacamos xa anteriormente que a opción federal, se decide con claridade pola internalización da estrutura e da organización local no ámbito lexislativo de cada *Land* ou Estado, aínda que a Constitución federal garante a autonomía administrativa dos entes locais que os conforman (municipios e *kreis*, basicamente). Destes últimos interesa sinalar primeiramente con Esteve Pardo<sup>192</sup>, a enorme vitalidade e capacidade de adaptación ós cambios históricos, do ente comarcal de dobre nivel (local agrupador de municipios, e circunscrición territorial do *Land*) alemán por antonomasia (cobre aproximadamente o 90% do territorio da antiga RFA), o *kreis*, superador dos embates centralizados e/ou municipalizadores, e incluso da dicotomía rural-urbano que parece representa-lo crecemento das cidades, e todo iso con base nuns ben definidos signos de identidade:

1º. Radio territorial supramunicipal.

2º. Pola institucionalización dos intereses propios do seu territorio (non son unha pura e simple circunscrición territorial dos *länder*).

3º. Está presente e actúa no marco do *kreis* unha representación do *Land*, engastando así *Genossenschaft* (asociación humana igualitaria e cooperativa fundada en principios democráticos), e *Herrschaft* (idea de estruturas xerárquicas, burocráticas e institucionais), nun modelo no que o Estado social e democrático de dereito, atopa un marco territorial apto para o seu equilibrio<sup>193</sup>.

<sup>191</sup> Vid. Richard Rhevontian: "A reforma administrativa en Francia", en *REGAP* nº 0, *op. cit.*, pp. 29-36.

<sup>192</sup> José Esteve Pardo: "La reforma de Rudolf von Gneist y su definitiva impronta en la actual demarcación del *kreis* o ente comarcal alemán", en *Autonomías* nº 11, Barcelona, Escola d'Administració Pública-Institut d'Estudis Autonòmics, 1989, pp. 15-27. Con máis detalle en *Ibid.*: *Organización supramunicipal y sistema de articulación entre Administración Autonómica y orden local. La experiencia de la RFA. Bases y perspectivas en España*, Madrid, Civitas-Diputació de Barcelona, 1991, pp. 21-171.

<sup>193</sup> Cfr. von Unruh: *Der Kreis. Ursprung und Ordnung einer Kommunalen Körperschaft*, Köln-Berlín, 1964, p. 12.

De aí a importancia clave do dobre carácter destes entes comarcais; de aí que lles corresponda a eles a lexislación no relativo á ordenación territorial; de aí que os seus órganos de goberno xurdan directamente das urnas, e non mediatizados polos municipios compoñentes. Municipios que, ademais, no caso alemán, non teñen preceptivamente máis ca un núcleo esencial de tarefas que non descansan nun rixido listado de competencias, senón preferentemente dependen da dinámica práctica de capacidades e interrelacións cos *kreise*; existe unha grande flexibilidade en canto ó poder municipal, posto que nos seus poderes de autoadministración se atende sobre todo a cuestións de operatividade.

O cadro xeral de heteroxeneidade e variedade do réxime local alemán, foi reconducido por unha serie de reformas que lograron diminuír desde mediados dos anos sesenta ata hoxe, case á metade o número de comarcas, e nunha terceira parte os máis de 24.000 municipios existentes entón (particularmente os menores de 1.000 e 500 habitantes)<sup>194</sup>, xa non só por razóns de eficacia, senón incluso para evita-la distorsión entre funcións e competencias dos infraentes locais e a falta de capacidade para cumprilas, o que –inevitamente– redundaría en beneficio das administracións superiores (estatal e federal), a todas luces máis e mellor habilitadas, o que, consecuentemente, violentaría o principio de autonomía –de capacidade de decisión democrática, en definitiva– dos mencionados entes locais, suposto que semella estar moi preto da realidade española, e da galega en particular. Neste sentido, Meilán Gil e Rodríguez-Arana, destacaron a institución denominada *Land kreis* ou circunscrición rural, que non son tanto agrupacións ou mancomunidades de municipios como municipios compostos, e que non supoñen a desaparición dos pequenos municipios, senón a cobertura daquelas tarefas que non están capacitados para cumprir, ó tempo que complementan a falta de distribución equitativa nos servizos ou funcións entre os distintos municipios da circunscrición<sup>195</sup>.

Con respecto a **GRAN BRETAÑA**, Reino Unido ou Illas Británicas, pretender enxugar nuns breves parágrafos a complexidade dun sistema local que, aínda hoxe, é debedor da conformación histórica dun Estado composto de varios reinos e países con réximes peculiares (entre

<sup>194</sup> Os procesos de reforma en cada un dos *Land*, poden verse en Francisco de Sosa Wagner-Pedro de Migol García: *Creación, supresión y alteración de términos municipales*, Madrid, EAL, 1987, pp. 103-104.

<sup>195</sup> Cfr. José Luis Meilán Gil-Xaime Rodríguez-Arana Muñoz: *O dereito estatutario galego*, Santiago, Parlamento, 1988, pp. 216-217.

os que se contan a Illa de Mann e as Illas do Canal, que forman parte da *Commonwealth* pero non do Reino Unido, e tampouco ingresaron nas Comunidades Europeas<sup>196</sup>, e no que, ademais, a importancia e solidez da participación democrática se asentaron sempre en dous firmes esteos: o Parlamento e o *Local self-government*<sup>197</sup>, non resulta tarefa sinxela.

Si se pode adiantar que, malia a antigüidade e tradición do sistema, a súa obsolescencia precisaba dunha perfectibilidade e actualización que se pretendeu impulsar coa *Local Government Act* de 1972 (sen esquece-lo Informe Whitley e a Lei de 1975 sobre réxime local para Escocia) para Inglaterra e Gales, e que –malia as críticas suscitadas– conseguiu aplicarse con certo éxito, ou, polo menos, puxo as bases dunha racionalización simplificadora, dividindo o territorio en condados metropolitanos e non metropolitanos, subdivididos en distritos, baseados os primeiros nunha poboación de aproximadamente 250.000 habitantes, e os segundos nuns 90.000, conservándose arredor de 10.000 parroquias, e atribuíndose a prestación de servizos segundo a poboación de cada nivel; en xeral, increméntase a superficie e a poboación das estruturas territoriais de antes da reforma. Cos seus defectos (dos que non pouca culpa tiveron os cambiantes representantes políticos), atesoura a imprescindible virtude de conxuga-la idea de crear estruturas territoriais que permitan unha actuación eficiente do conxunto das responsabilidades públicas, cun exquisito con respecto á participación política democrática no proceso ordenador dos entes locais en función dos intereses veciñais; a iso habería que engadir-lle obxectivos como o de busca-lo equilibrio entre as diferentes calidades de vida nas zonas rurais ou urbanas, estimula-la fortaleza das institucións locais nas súas relacións con outras de ámbito superior, a fin de facer efectiva a coordinación das actuacións e adaptarse así ó evidente proceso de cambio e desenvolvemento, que afecta excesivamente ás condicións de vida do conxunto da poboación. En fin, viabilidade democrático-participativa e funcional, nun proceso de reforma drástico e innovador, rapidamente asimilado, e sen precedentes noutros países europeos, que obtivo resultados espectaculares por exemplo na diminución do número de entidades.

De tal xeito, coexisten os entes intermedios de tipo co-

<sup>196</sup> Con máis detalle *vid.* Antonio Carlos Pereira Menaut: *El ejemplo constitucional de Inglaterra*, Madrid, Servicio de Publicacións da facultade de Dereito da Universidade Complutense, 1992, pp. 89-114. Tamén D.C.M. Yardley: *Introduction to British Constitutional Laws*, London, Butterworths, 1978, fifth ed., pp. 73-82.

<sup>197</sup> Incluso un autor a quen cita Posada –Mr. Townics Smith–, sinala que o propio Parlamento é o resultado da acción preexistente das institucións locais (parroquias). Cfr. Adolfo Posada: *El régimen municipal de la ciudad moderna*, Madrid, 1936, p. 225.



marcal (condados, distritos; ou, en Escocia, rexións e distritos trala súa reforma), coas parroquias (incluso aumentando o seu número, aínda que limitándoo nos núcleos urbanos). Hai que ter en conta, ademais, que as principais tachas que se lle poden achacar a esta reforma: mantemento dunha excesiva diversidade, compromisos políticos de respecto ós antigos condados (focos de poder dos conservadores<sup>198</sup>), perpetua-la división campo-cidade en bastantes zonas do país (cando era considerado o máis fatal defecto do sistema preexistente, segundo a Comisión Redcliffe-Maud), ou o escaso achegamento participativo-democrático nuns entes con poboacións moi elevadas, factores todos eles que poden xerar disfuncionalidades, teriamos que sinalar que –en relación con Galicia–, ou ben non son aplicables a un territorio de moito máis reducidas dimensións e poboación, ou ben son superables empregando a necesaria flexibilidade que, na procura da eficiencia, o lexislador galego deba imprimir nunhas demarcacións verdadeiramente operativas, e sempre deferentes cara ós intereses que afecten ás pequenas entidades, instauradas con base no xogo de instancias participativas, como serían os *Local Councils* na reforma anglo-galesa.

Neste sentido, **FARIÑA JAMARDO** subliñou que na simplificación e uniformización que do réxime local británico efectuou a *Local Government Act*, “a pervivencia da parroquia como entidade local supón un milagre de continuidade somentes posíbel –nuns territorios de noto predomínio urbano e industrial–, polo arraigo acadado da chamada *Parish* non decurso dos séculos, e os servicios que rende como entidade devanceira e fundamental do goberno local, que se amosa aínda en moitas delas non emprego da democracia máis xebre e directa: a dos concellos abertos, cos que se corresponden as xuntas de parroquia”<sup>199</sup>. Así, hai aspectos da regulación xurídica das *parish*, perfectamente traspasables ó caso galego que conta con esas mesmas institucións, como os de elección, constitución e funcionamento de órganos parroquiais; ou a división en barrios da parroquia inglesa, que poden elixir separadamente os seus representantes no Consello parroquial, o que en certa medida sería asimilable ás aldeas e lugares que compoñen grande parte das parroquias galegas; a agrupación voluntaria de parroquias;

<sup>198</sup> A este respecto, Adrian Lee sinala que “the 1972 reform of local government in England and Wais created in the new countes a meitanism for the subsuming of areas of Labour strength in the provincial county boroughs into Conservative-dominated countes”. Adrian Lee: “English Regions: Political and electoral Possibilities”, en *Annual Conference 1991 Newcastle upon Tyne*. Idénticas manifestacións da politización do réxime local inglés, pódenselle achacar á *Local Government Act* de 1985, que suprime os “metropolitan county council” e o “Greater London Council”.

<sup>199</sup> Xosé Fariña Jamardo: “O réxime legal da parroquia en Inglaterra, perante o porvir da parroquia rural galega”, en *Revista Galega de Estudos Agrarios* nºs 7-8, Santiago, Xunta de Galicia, 1982, p. 12. tamén *vid.* D.C.M. Yardley: *Introduction to...*, *op. cit.*, pp. 137-143.

a operatividade da asemblea veciñal ou concello aberto (se teñen menos de 200 electores),... en fin, o mantemento dun núcleo primario democrático local, a través do cal o individuo pode desempeñar un rol na xestión da súa propia comunidade<sup>200</sup>.

Por outro lado, un eixo fundamentador que xa mencionamos, pero que se está perdendo de vista na realidade española, é o de que os entes intermedios ingleses, galeses ou escoceses, son auténticos gobernos locais, e non meras administracións locais con maior ou menor forza; e, ademais, tampouco son substratos de segundo nivel con rexedores cooptados e sustentadores das carencias dos entes inferiores que se encadran no seu territorio, senón que, pola contra, se trata de entidades que acollen plenamente a idea dunha fonda descentralización territorial<sup>201</sup>; o cal, así mesmo, non parece incompatible co impulso de procesos de rexionalización, como os proxectos de devolución de poderes a Escocia e País de Gales, que tamén ten a súa manifestación na desagregación, con base en criterios estrictamente funcionais (variables segundo ministerios, non sistemáticos) dos servizos centrais. Tal como certeiraamente sinala Prats i Catalá:

“No deixa de ser curioso que, entre nosotros, como en los países de tradición napoleónica en general, la exaltación casi *iusnaturalista* y conservadora del hecho municipal fue la coartada del Estado Central primero y de la Generalitat de Cataluña después para arrinconar las competencias locales en el ámbito de los servicios obligatorios y configurar el segundo nivel de Administración Local fundamentalmente en función de la prestación subsidiaria de dichos servicios. La culminación de esta concepción será la configuración de la comarca en lógica de Ente local provincial (...). Está claro que, desde estas ideas, el camino del centralismo estatal y del neocentralismo autonómico está expedito: la gran mayoría de las competencias locales inglesas van a ser ejercidas en España por los servicios periféricos del Estado y los nuevos servicios periféricos de las CCAA. Esta es la tendencia, escrita ya en las leyes de Cataluña, pero no inscrita afortunadamente e los astros. Revertirla exigirá, desde luego, partir de concepciones no bonapartistas –y consiguientemente extrañas a la tradición jurídica y política españolas– y profunda y radicalmente renovadoras tanto de la idea comarcal como de la propia concepción de las administraciones locales provinciales”<sup>202</sup>.

<sup>200</sup> Cfr. W.E. Jackson: *La estructura del régimen local inglés*, Madrid, EAL, 1962, p. 64.

<sup>201</sup> É certo que aínda que nos condados (e tamén, en menor medida, nas parroquias) impera a noción de *local self-government*, cun contido de representatividade, responsabilidade ante o seu electorado, autonomía, e subordinación á lei do Parlamento pero con exención dos controles administrativos da organización estatal (agás nalgúns supostos); a realidade amosa que esta concepción, ten hoxe bastante de mito, en opinión do profesor Michel Keaton ó que debemos agradecer a deferencia de transmitírnola para este traballo, e é polo tanto matizable. Con todo, resulta aproveitable en grande medida para o noso caso, por exemplo no tocante á distribución de competencias (atribución xeral de competencias executivas e concorrencia nas exclusivas), e, por suposto, na faceta da participación.

<sup>202</sup> Joan Prats i Catalá: “La Comarca”, en *Tratado de Derecho Municipal* vol. I, op. cit., pp. 809-810.

A este respecto, adiantaremos que se terá que falar das vantaxes de partida coas que conta Galicia, históricas, sociais, xeográficas e incluso de crenzas nada mediterráneas, cun pragmatismo se se quere moi británico, que pode axudar a romper os clixés negativos da nova estrutura autonómica, cara a instaurar un sistema desta índole tendente –máis social– a unha estrutura sen centro.

E, neste camiño, habería que prestarlles especial atención ás utilidades dun conxunto de regras que, no *Widcombe Report*<sup>203</sup>, reafirman a validez empírica de tal modelo: “It would... be wrong to assume that... constitutional convention amounts to or derives from any natural right for local government to exist. It is a convention based on, and subsect to, the contribution that local government can bring to good government” (parágrafo 3.6, páxina 46), nunha motivada, reflexiva e contrapesada “relation d’interdependance asymétrique”<sup>204</sup>.

Unha referencia tan sintética como necesaria, débese facer en relación con **PORTUGAL**. Necesaria pola semellanza con Galicia nos seus asentamentos poboacionais, coa diferenza de que nese país –tras acceder ó sistema democrático– as súas tradicionais institucións básicas locais, as *freguesías* (equivalentes ás parroquias galegas), van ocupando progresivamente un espacio cada vez maior e máis importante entre os clásicos entes locais portugueses de raíz francesa, os municipios, pasando as máis de 4.000 *freguesías* existentes de seren pouco máis que submunicipios (e aínda así cada unha delas ten o seu concelleiro ou representante na Corporación Municipal), a asumir un crecente papel de competencias (especialmente trala reforma da Lei 25/85, do 12 de agosto, sobre autarquías locais, e co Real decreto-lei 100/84, do 29 de marzo), case equiparable ó das entidades municipais, podendo atoparse unha das causas fundamentais en que a vivificación das *freguesías*, “e, com isso, a democraticidade da administración pública; trata-se de dar sentido e contéudo concreto às actividades de dezenas de milhar de eleitos autárquicos e, dessa forma, estimular a participação dos cidadãos”<sup>205</sup>. E iso malia que a uniformidade municipal non é tan notoria en Portugal coma en España, posto que existen diversas categorías: urbanos e rurais; de varios núcleos ou dun só; de primeira, segunda ou terceira orde<sup>206</sup>. Neste mesmo sentido hai que sinalar que o grande ta-

<sup>203</sup> Sobre *The Inquiry into The Conduct of Local Authority Business*, London, HM-SO, 1986.

<sup>204</sup> Roderick Rhodes: “La Grande-Bretagne, pays du ‘gouvernement local’?”, en *Pouvoirs* nº 37, París, Presses Universitaires de France, 1986, p. 69.

<sup>205</sup> Luís Sa: *Razões do Poder Local*, Lisboa, Caminho, 1991, p. 52.

<sup>206</sup> Cfr. Decreto-lei 78/84, do 8 de marzo. En *Leis sobre o poder local* vol. I, Lisboa, Caminho, 1988, pp. 145-158.

maño dos pouco máis de 300 municipios portugueses (case 300 km<sup>2</sup> de media, fronte ós pouco máis de 50 en España –case o dobre en Galicia– e algo máis de 14 en Francia), en contraposición ós demais países de sistema local francés, que en boa medida se basea no feito de térense institucionalizado as *freguesías*.

Tamén habemos de agregar que acaso o problema estriba máis no feito de que, pese ós avances recentemente rexistrados, “Portugal continua a ser o país de administración pública mais centralizadora na parte do mundo em que se insere. A inexistência de rexións terá aí un papel; mas é obvio que o actual nivel de financiamento dos municipios e freguesias também tem. E não é pequeno”<sup>207</sup>. A clave de tal centralismo –malia a existencia das denominadas rexións autónomas de Azores e Madeira–, segue a estar na extensa e intensa tutela administrativa que exerce o Estado mediante o instrumento dos gobernadores civís no ámbito territorial da súa xurisdicción, denominado distrito, e iso que xa desde a Lei 79/77, do 25 de outubro, se prometía (art. 82) que a división en distritos tería carácter provisional ata que se constituísen as rexións, aínda hoxe non creadas.

En definitiva, os aspectos de auténtico interese que existen no réxime local portugués, atópanse no que de aproveitable para Galicia se poida dar no tratamento das *freguesías*, que non é pouco, en especial no referente á participación cidadá. De tal xeito, a Asembleia de Freguesia elíxese por sufraxio universal, directo e secreto, e funcionan en réxime de concello aberto se o número de electores é inferior a 200. Por outra banda, a participación cidadá e das organizacións populares de base territorial na vida administrativa local, vén regulada por uns mínimos imprescindibles que, en moitos casos, se estenderon e ampliaron, ata o punto de ser habitual a realización de plenarios de toda a poboación, e a atención individualizada da mesma en días concretos por parte das “juntas de freguesia”, así como a creación de grupos de estudo e traballo para tratar de determinados problemas que afectan á cidadanía<sup>208</sup>. Todo iso, como dicíamos, nun país fortemente centralizado, que aquí atopa un escape democrático intenso, na atención e respecto ós feitos cotiáns da convivencia local parroquial.

Moitos outros casos do dereito comparado, merecerí-

<sup>207</sup> Luís Sa: *Razões do...*, op. cit., p. 68.

<sup>208</sup> Cfr. *Guía Prática das Juntas e Assembleias de Freguesia*, Lisboa, Caminho, 1987, pp. 65-68.

an ser aquí obxecto de consideración, como, por exemplo, o interese que suscita o *county* estadounidense, onde cada día se afianza máis como ente intermedio de dobre nivel (*two-tier system*), ó tempo que superador e/ou fusionador das caducas estruturas administrativas metropolitanas; do mesmo xeito que os entes territoriais irlandeses desta índole, parangonables en extensión ás comarcas galegas, e tendo unha poboación semellante á de Galicia (co *hándicap* de que case a metade da mesma se concentra en Dublín); ou as reformas do réxime municipal ocorridas na antiga Iugoslavia... Pero unicamente efectuaremos un repaso que amose que estes modelos reformistas non son ningunha excepción nos países do noso contorno, comezando polos países escandinavos, punteiros en iniciativas de desenvolvemento local e participación cidadá, onde o organismo central comarcal ten atribuídas tódalas funcións que afectan á súa área territorial, e as entidades menores, de segundo grao ou históricas, son focos de participación pero contan cun restrinxido alcance de competencias nas súas atribucións.

En Suecia, a reforma iníciase xa nos anos corenta, cando se reduce a case unha décima parte o número dos seus municipios, catalogados en tres clases (cidade, burgo ou vila, e municipio rural), ou en agrupacións deles, por máis que deban respecta-los límites parroquiais<sup>209</sup>, que recibe o seu maior impulso pola intensificación reformista que se produciu entre as décadas dos sesenta e setenta, nas que se buscaba articula-las competencias locais coas centrais, aumentando tamén as competencias e autonomía organizativa das entidades locais (ademais os cargos políticos locais reducíronse en máis de tres cuartas partes); así mesmo, xeráronse procesos descentralizadores, e creáronse novos mecanismos de participación política nos grandes municipios. “La década de los setenta también pone en primer plano, en Suecia como en el resto de Europa, la cuestión regional o provincial, en un doble sentido: democratización del condado (dar prioridad a la representación política directa en vez de a la Administración periférica del Estado) y revisión de su funcionalidad (reducción del número y aumento del tamaño de los condados, redistribución de funciones y articulación con los municipios). La lógica democrática de la descentralización del Estado y el criterio de la eficacia social de la Ad-

<sup>209</sup> Cfr. Xosé Fariña Jaramardo: *A personalidade...*, op. cit., p. 71.

ministración aparecen como los principales factores de los cambios institucionales y territoriales<sup>210</sup>.

No mesmo sentido, realizáronse en Dinamarca reducións drásticas: de 1.388 municipios (89 cidades e 1.299 municipios rurais ou parroquias –*sognekommuner*–, que xa desde antigo empregan un sistema similar ó da *xanela única* na súa Administración<sup>211</sup>) e 25 condados nos anos sesenta, a 275 e 14 (incluída Copenhague) respectivamente en 1974, co que se salienta a profundidade do proceso que foi global e coordinado (non fragmentado ou improvisado), con preeminencia do consenso político no método e con valores políticos con igual índole de común acordo, tales como a descentralización estatal e a localización do poder nos ámbitos locais<sup>212</sup>.

En Islandia, a parroquia –*hreppur*–, conserva gran importancia como entidade civil e de participación democrática (Consello parroquial composto de 3 a 7 membros, sendo a media de poboación parroquial duns 300 habitantes), imbricadas no nivel superior ou distrito. No caso de Andorra, as parroquias ou comúns son as únicas entidades de Goberno local, e atópanse subdividas (catro das seis que compoñen o Principado) en *guarts*, administradores dos seus bens comúns, de certa semellanza coas aldeas galegas que tamén posúen este tipo de titularidade patrimonial; por suposto as parroquias son tamén circunscricións para a elección do Parlamento, e adóitase rexistrar nelas unha alta participación.

Suíza, Bélxica e ata os Países Baixos, emprenderon reformas de similar sentido, variando en función das súas circunstancias e da súa historia político-administrativa; así, en Suíza poténciase a acción racionalizadora do Cantón colaborando cos seus entes locais (nalgúns cantóns, parroquias), que tenden a mancomunarse voluntariamente; e en Bélxica dáselle unha dimensión maior á rexionalización (forzada polos aires rupturistas), e perden carácter político as provincias, o que non impide que entre 1960 e 1975, se reducisen a case unha quinta parte o número de municipios; tendencias ambas tamén visibles en Holanda, pero cun carácter menos federalizante na súa rexionalización, e máis acoutadas e fragmentarias, sen ter logrado reducir notoriamente o número dos seus entes locais. Finalmente, en Austria, cabería destaca-lo carácter eminentemente pragmático –non declarativo ou progra-

<sup>210</sup> Jordi Borja: *Descentralización y participación ciudadana*, Madrid, EAL, 1987, pp. 42-43.

<sup>211</sup> Cfr. Xosé Fariña Jaramardo: *A personalidade...*, op. cit., p. 88.

<sup>212</sup> Cfr. Jordi Borja: *Descentralización...*, op. cit., pp. 41-42.

mático— das súas reformas, segundo necesidades políticas ou de administración cotiás, que avanza na liña de aprofundar no federalismo (recentemente concedéuselles ós *länder* a posibilidade de asinar documentos internacionais e entre eles mesmos no ámbito das súas competencias, e a cambio a Federación adquiriu competencias sobre medio ambiente que antes lles pertencían ós estados), e tamén no reforzo da autonomía dos entes locais, ó tempo que se redistribúen agrupándoos (entre 1964 e 1974, reducíronse case á metade os cerca de 4.000 municipios existentes).

En conxunto e en resumo, o que en definitiva se pretende, é “acabar coa tensión producida polos cambios socioeconómicos sobre as obsoletas estruturas administrativas. Así o denuncia un informe alemán ó Consello de Europa; del entresacamos un parágrafo significativo: “o desenvolvemento económico, técnico e social leva consigo unha ampliación e unha diferenciación de tarefas públicas. Os modernos medios técnicos poden en por si tratar racionalmente os asuntos administrativos *repetitivos* que se multiplicaron, estando mellor garantida a utilización deses medios en unidades administrativas máis grandes. Hoxe en día, as fronteiras administrativas cortan frecuentemente espazos coherentes vitais e económicos”<sup>213</sup>. O que non deixa de resultar paradoxal, cando a integración europea, se intenta realizar mediante a superación dunhas barreiras fronteirizas que se encontran na base de todo o dereito constitucional e internacional moderno.

Conviría finalizar coa xenérica observación de como se está a producir unha certa igualación das estruturas locais, incrementando a participación das pequenas unidades territoriais e reforzando as misións administrativas e de prestación dos servizos públicos en entidades intermedias comarcais (democraticamente elixidas), nos países máis avanzados da Europa occidental, acordes coas súas peculiares estruturas rexionais ou nacionais, coa excepción daqueles de tradición napoleónica (incluída a filosofía dogmática), moito máis reticentes ás transformacións, acaso, parafraseando a Hobsbawm porque estes sistemas tenden a repeti-los fallos dos seus antecesores convencidos de que son éxitos<sup>214</sup>; “ni Holanda, ni España, ni Francia conseguiron redefinir la dimensión y la es-

<sup>213</sup> Luis Caramés Viéitez: “Fiscalidad de las Areas Metropolitanas”, en *1<sup>as</sup> Xornadas Galegas sobre Economía das Corporacións Locais*, Santiago, Xunta, 1992, p. 259.

<sup>214</sup> Cfr. E.X. Hobsbawm: *La revolución*, en Roy Porter e Mikuláš Techt, eds.: *La revolución en la historia*, Barcelona, Crítica, 1990, p. 52.

estructura de sus colectividades de base. Pero, por una curiosa paradoja, los estados-naciones centralizados de la Europa del sur se encuentran todos comprometidos en reformas regionales que la Revolución francesa y el Imperio prohibieran tanto en Francia como en los estados bajo su control"<sup>215</sup>. Quizais, en consecuencia, chegase o momento de que sexan as CCAA as que asuman esta responsabilidade, algo que, no caso de Galicia, se nos antolla imprescindible. ©

<sup>215</sup> Y. Meni: *La Réforme des Collectivités Locales en Europe. Stratégies et Resultats*, París, 1984, p. 8. Citado por Joan Prats i Català: *La Comarca*, op. cit., p. 804.



**Abreviaturas**

- CA \_\_\_\_\_ Comunidade Autónoma.
- CCAA \_\_\_\_\_ Comunidades autónomas.
- CE \_\_\_\_\_ Constitución española.
- EAC \_\_\_\_\_ Estatuto de autonomía de Cataluña.
- EAG \_\_\_\_\_ Estatuto de autonomía de Galicia.
- EPV \_\_\_\_\_ Estatuto de autonomía do País Vasco.
- LOHAPA \_\_\_\_\_ Lei orgánica de harmonización do proceso autonómico.
- LOTC \_\_\_\_\_ Lei orgánica do Tribunal Constitucional.
- LORARFNA \_\_\_\_\_ Lei orgánica de reintegración e mellora do réxime foral de Navarra.
- LPA \_\_\_\_\_ Lei do proceso autonómico.
- LRBRL \_\_\_\_\_ Lei reguladora das bases do réxime local.
- ROF \_\_\_\_\_ Regulamento de organización, funcionamento e réxime xurídico das entidades locais.
- STC \_\_\_\_\_ Sentencia Tribunal Constitucional.
- SSTC \_\_\_\_\_ Sentencias Tribunal Constitucional.
- TC \_\_\_\_\_ Tribunal Constitucional.