

La comarca en Andalucía: Hacia una nueva configuración del Régimen Local*

*Carlos Alberto Chernichero Díaz**

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. REGULACIÓN ESTATAL. II.1. La comarca en la Constitución. II.2. Legislación estatal y comarca. Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local. III. REGULACIÓN DE LA COMARCA EN ANDALUCÍA. III.1. Estatuto de Autonomía de Andalucía. III.2. La comarca en la legislación autonómica de desarrollo. Especial referencia a la Ley de Organización Territorial de la Comunidad Andaluza. IV. EL DEBATE ACTUAL SOBRE LA COMARCALIZACIÓN EN ANDALUCÍA. IV.1. El Anteproyecto de Ley de Entidades e Instrumentos para la Cooperación Territorial de Andalucía. IV.2. La reforma del Estatuto andaluz. V. CONCLUSIONES. VI. BIBLIOGRAFÍA.

I INTRODUCCIÓN

Tras el proceso abierto por el Parlamento de Andalucía para iniciar los debates sobre la reforma del Estatuto de Autonomía, analizaremos, en el presente artículo, las bases jurídicas sobre las que necesariamente debe desarrollarse la comarcalización en nuestra Comunidad, elaborando una tesis crítica de dicha regulación, unida a una propuesta de futuro de cara a la revisión de nuestro texto estatutario.

* El presente trabajo constituye la ampliación de la conferencia titulada “¿Hacia una nueva configuración del nivel local de gobierno en Andalucía?”, impartida el 23 de septiembre de 2004 en el Curso “El poder local andaluz tras 25 años de Constitución”, coordinado por Manuel Medina y Fernando Álvarez-Ossorio, dentro de la programación de los IX Cursos de Otoño de la Universidad de Cádiz en Jerez.

* Profesor de la Escuela Universitaria adscrita de Relaciones Laborales, Trabajo Social y Turismo de Jerez (Universidad de Cádiz)

Las razones de este artículo son varias. Como tendremos ocasión de manifestar, el territorio de nuestra Comunidad es uno de los menos institucionalizados de Europa presentando graves déficits de vertebración territorial. Por el mismo motivo, la prestación de servicios básicos al ciudadano se halla en instituciones lejanas al mismo, llevándose a cabo mediante la desconcentración de servicios a través de las Delegaciones Provinciales de la Junta, obviando cualquier medida descentralizadora. Por otro lado, y a salvo determinadas actuaciones de algunas Consejerías con mapas comarcales diversos, la comarcalización no se ha desarrollado, fundamentalmente por falta de voluntad política, aunque también el marco estatutario encorsete excesivamente a esta figura.

Aunque no es mi intención apoyarme en argumentos históricos para la defensa de la institución comarcal como ente apto para la gestión de servicios y la estructuración territorial de Andalucía, sí considero necesario en esta introducción dejar un breve eco histórico. Algunos autores han querido remontarse al Antiguo Régimen para buscar el origen “real” del sistema comarcal que ha subsistido hasta nosotros, intentando demostrar que la estructura del antiguo régimen, basada en la configuración territorial de ciudades, villas y lugares, así como en la existencia generalizada de partidos como subdivisión fundamental de las provincias, y por tanto, como entes intermedios entre municipios y provincias, era esencialmente una estructura comarcalizada, que aunque desaparecida legalmente, siguió viva desde el punto de vista de la realidad social. El principal mantenedor es Cifuentes, quien mantiene que *«la comarca es un hecho constante y natural en nuestro Derecho histórico y su permanencia llega a nosotros, pese al régimen constitucional uniformista que le negó existencia legal, interrumpiendo su evolución natural durante más de siglo y medio»*¹.

Sin embargo, a la estructura territorial provincial uniformista y negadora de estos entes, heredera de la Revolución Francesa, se le debe la implantación del Estado de Derecho, y la superación de la multiplicidad de derechos del Antiguo Régimen, favoreciendo la evolución hacia la actual sociedad, no queriéndome olvidar, que supuso igualmente un férreo centralismo vinculado a un cúmulo de intereses que aún persisten².

¹ CIFUENTES CALZADO, A., “Antecedentes de la comarca: la comarca como entidad territorial”, en *La Comarca y la Administración territorial*, Granada, IEAL, 1986, p. 13; Un interesante estudio jurídico histórico sobre la evolución de la comarca en FERREIRA FERNÁNDEZ, A.X., *La comarca en la historia*, Santiago de Compostela, Universidad, 2000.

² Sobre las organizaciones intermedias administrativas en la Edad Media vid. LALINDE ABADÍA, J., *Instituciones político-administrativas y civiles*, Barcelona, PPU, 1989; Sobre el Estado de Derecho y la Revolución francesa vid. GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Revolución francesa y Administración contemporánea*, Madrid, Civitas, 1994.

Gómez Moreno apunta la idea de que en Andalucía, y manteniendo la línea histórica anterior, existía una configuración territorial de base comarcal durante varios siglos que se basaba en la estructura administrativa del período andalusí: las *coras*, y la estructura posterior a la conquista castellana basada en las ciudades de realengo³.

El Andalucismo Histórico, reconociendo como prioritario el fortalecimiento del régimen local, con un definido talante municipalista, proclamó en el Anteproyecto de Bases para el Estatuto de Andalucía, aprobado en Córdoba en 1933, la plena autonomía de los municipios que habrían de mancomunarse en comarcas, las cuales constituirían la división territorial de Andalucía, omitiendo a las claras al ente provincial⁴. Claro inspirador es el notario y político nacionalista andaluz Blas Infante. Infante no era partidario –al igual que muchos republicanos– de la división provincial. Define a las provincias como «*girones desgarrados de este espíritu (el andaluz)*» y «*causa de la inexistencia de una sola y gran voluntad*», añadiendo que «*la mayoría de las Diputaciones, en unión de los gobernadores civiles, son una especie de Comités políticos, cuya vida artificial se desarrolla en suntuosos centros burocráticos, al servicio de los caciques y a costa de los pueblos*», apostando por las comarcas como medio de agrupamiento de la personalidad municipal⁵.

³ GÓMEZ MORENO, M.L., *Teoría y práctica de la comarcalización: el caso de Andalucía*, Málaga, Universidad, 1992.

⁴ Sobre el particular pueden consultarse: HIJANO DEL RÍO, M., “La comarcalización y el Andalucismo Histórico”, en *Actas X Congreso del Andalucismo Histórico*, Sevilla, Fundación Blas Infante, pp. 469-493; y CHERNICHERO DÍAZ, C.A., “Territorio y autonomía en la Andalucía de la Segunda República”, en revista *Opinión y Derecho*, núm. 6, Córdoba, 1998. Estudios más extensos sobre la autonomía andaluza en la Segunda República en DÍAZ ARRIAZA, J., y RUIZ ROMERO, M., *El proceso autonómico de Andalucía durante la II República*, Fundación Blas Infante, Sevilla, 1991; HIJANO DEL RÍO, M., y RUIZ ROMERO, M., *El Ideal Andaluz en la Segunda República. La Asamblea Regional Andaluza de 1933*, Sevilla, Fundación Blas Infante, 1996; y CHERNICHERO DÍAZ, C.A., “La autonomía de Andalucía en la Segunda República española: un acercamiento a los textos”, en CHERNICHERO DÍAZ, C.A., (coord.), *Estatuto de Autonomía de Andalucía: debates sobre el ayer, el hoy y el mañana*, Sevilla, IAAP, 2001.

⁵ INFANTE PÉREZ, B., *El Ideal Andaluz*, Centro Andaluz, Sevilla, 1916, reed. Túcar, Madrid, 1976, reed. Fundación Blas Infante, Sevilla, 1994, pp. 69, 196, y 75. Para conocer más de cerca el pensamiento político de este insigne andaluz, nada mejor que acercarse a sus obras, en las que deja constancia de toda su construcción teórica sobre la autonomía andaluza, donde destaca su profundo aprecio por la autonomía municipal. Vid., además de la obra citada: *Fundamentos de Andalucía*, Sevilla, Fundación Blas Infante, 1984; y *La verdad sobre el Complot de Tablada y el Estado Libre de Andalucía*, Sevilla, Junta Liberalista de Andalucía, , 1931, reed. Granada, Algibe, 1979. Una interesantísima recopilación sobre la vida y obra de Infante en INIESTA COULLAUT-VALERA, E., *Blas Infante. Toda su verdad, 1885-1919*, Vol. I, Granada, Comares, 2000, y *Blas Infante. Toda su verdad, 1919-1933*, Vol. II, Granada, Atrio, 2003.

Hemos de reseñar igualmente que también en el Derecho comparado son conocidos estos entes territoriales intermedios como eficaces para la cooperación intermunicipal y la prestación de servicios (Italia, Alemania, Francia, Gran Bretaña), siendo una fórmula válida allende nuestras fronteras⁶.

Por último, deberíamos contestar brevemente a una cuestión fundamental para el desarrollo del presente estudio: ¿Qué se entiende por comarca?. O dicho de otra forma: ¿De qué queremos hablar cuando hablamos de comarca?, ya que la tarea de conceptualizarla es a todas luces complicada, dependiendo en amplia medida, del enfoque desde el que se atienda, de las funciones que se le pretendan asignar, de la finalidad de su estudio, y sobre todo, de las distintas disciplinas o análisis sectoriales desde los que se aborde su examen.

Cano manifestaba al respecto, que *«la comarca puede entenderse de muchas maneras: un espacio diferenciado con límites distintos según quién los estudie o la finalidad de la delimitación, un producto de asociación municipal para fines diversos, un territorio institucionalizado con cierto poder ejecutivo y/o legislativo, una circunscripción electoral, un ámbito histórico, un Parque Natural de determinadas dimensiones, un área metropolitana, un corredor, un polo de desarrollo, el área de influencia de una ciudad proveedora de servicios, un ámbito de actuaciones institucionales de cara al crecimiento económico y/o a la ordenación del territorio, un marco de denominación de origen de un producto...»*⁷.

Una aseveración queda clara: hablar de la comarca o instituciones similares nos sitúa siempre ante un instituto vinculado con el territorio, independientemente de que éste territorio sea para la misma un elemento esencial o mero límite de sus competencias.

Desde el punto de vista jurídico la comarca tiene algunas vertientes que traerían consigo diversa regulación: puede utilizarse para el desarrollo de políticas públicas concretas en un ámbito socioeconómico o natural con unas características más bien homogéneas, con una problemática similar, en un área territorial concreta, siendo ejemplo de ello los planes comarcales de reforma agraria, o determinados planes de fomento económico (Bahía de Cádiz-Jerez,

⁶ PALLARÉS MORENO, M, "La comarca e instituciones similares en el derecho comparado", en *La Comarca y la Administración territorial*, Granada, IEAL, 1986, especialmente pp. 92-107.

⁷ GRUPO "ESTUDIOS GEOGRÁFICOS ANDALUCES" (Dir. CANO GARCÍA, G.), "Aportaciones a la comarcalización de Andalucía", en *I Congreso de Ciencia Regional de Andalucía: Andalucía en el umbral del siglo XXI*, Jerez, 1997, pp. 513-514.

etc), no necesitándose un ente concreto de naturaleza política y autonomía propia institucionalizada para llevar a cabo sus funciones; también puede utilizarse este mecanismo para estructurar determinados servicios públicos en determinados territorios: educación, agricultura, sanidad. Para esto no se necesita un ente o administración pública de base territorial concreta, basta con una mera desconcentración de servicios en entes determinados, incluso a través de consorcios; también puede ser entendido como un instrumento de unión de determinados municipios para la consecución de intereses comunes y de prestación de servicios que por sí mismos serían imposibles de llevar a cabo, y que de esta forma, aunando esfuerzos, podrían desarrollar mejor sus funciones (barras, abastecimientos de aguas, etc.), aunque este último aspecto puede desarrollarse por medio de consorcios o mancomunidades de municipios.

Pero son dos aspectos que querría destacar sobre la Comarca que quizás sean más relevantes al objeto de este trabajo, que no es otro que el defender un determinado modelo de descentralización política de la administración autonómica, que conlleve una mejora de los servicios públicos al ciudadano acercándole la gestión, siguiendo la máxima de aproximar los centros de decisión, o al menos los de gestión a los administrados, y por otro, la defensa, mediante su creación, de un modelo que supere el déficit de vertebración territorial que padecemos.

De todas formas, e indicando por ahora que se trata de una realidad distinta de la provincia y de los municipios y considerándola inferior a la estructura provincial y superior a éste último, vamos a pasar a continuación a la regulación de la comarca en nuestro derecho positivo y extraer una conceptualización jurídica, o al menos su marco legal, en el cual ésta debe desenvolverse, para, a continuación, analizar el debate sobre la comarcalización y la reforma del Estatuto, teniendo en cuenta la experiencia comarcalizadora llevada a cabo en Aragón.

II. REGULACIÓN ESTATAL

II.1. La comarca en la Constitución

La cuestión local en la Constitución viene regulada en tres artículos (140 a 142). La preocupación política más importante al elaborar el texto constitucional iba a ser la cuestión autonómica, muy por encima de la autonomía local⁸. Sosa dice al respecto que el legislador tenía poco sosiego *«para ocuparse*

⁸ En este sentido MARTÍN RETORTILLO, S., "Las corporaciones locales en el Anteproyecto de Constitución", *REV. L.*, núm. 179, 1978, pp. 11 y ss.

*de las administraciones locales, que resultaban ser los menesterosos e inoportunos parientes del pueblo en una España que estaba estrenando traje de etiqueta*⁹. De todas formas, es el tratamiento habitual tanto en el Derecho comparado como en nuestro Derecho histórico, no tratándose, por ello, de ninguna marginación¹⁰.

En esta tesitura, se estaba construyendo un Estado descentralizado, que rompía con una larga tradición unitarista –a salvo los períodos del sexenio revolucionario y la II República–, y que requería todo el esfuerzo técnico y de diálogo por parte del constituyente, parece comprensible que el reconocimiento del hecho comarcal no se haya realizado de manera clara y concisa.

Son los artículos 141.3 y 152.3 de la Constitución los que reconocen a la comarca como entidad local, sin que de hecho aparezca la palabra en el texto. El artículo 141.3 viene a reconocerla en los siguientes términos: «*se podrán crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia*». Por su parte, el 152.3 establece que «*mediante la agrupación de municipios limítrofes, los Estatutos podrán establecer circunscripciones territoriales propias, que gozarán de plena personalidad jurídica*». Estos preceptos, efectivamente, pueden referirse a la comarca o a instituciones similares; en todo caso, a realidades supramunicipales.

De la letra del artículo 141.3 se deduce que no es necesario que los municipios sean limítrofes, ni que la agrupación tenga personalidad jurídica, ni su previsión estatutaria; en cambio, el artículo 152.3 se refiere a Municipios limítrofes –no se dice que de la misma provincia– con personalidad jurídica, siendo necesario que se prevean en los Estatutos de Autonomía. En segundo lugar, no se impide que estos entes tengan una naturaleza territorial, es más, el 152.3 parece ahondar en esta idea.

¿Cuál es la diferencia entre los dos artículos? ¿Porqué el constituyente recoge en dos preceptos el mismo hecho? ¿Habría dos tipos distintos de comarcas reconocidas en la Constitución?

Quizás para su entendimiento sea necesario repasar el proceso de elaboración de nuestra carta magna. En el Anteproyecto de Constitución se esta-

⁹ SOSA WAGNER, F., “La autonomía local”, en AA.VV., *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje a García de Enterría*, Vol. III, Madrid, Civitas, 1991, p. 3209.

¹⁰ Vid. FERREIRA FERNÁNDEZ, A.J., *El régimen jurídico de la comarca en el sistema autonómico español*, Barcelona, CEDECS, 1999, p. 44, cita a pie núm. 55.

blecía una regulación mucho más cercana al Estado federado-regional que se estaba aprobando. En su artículo 105, después de regular la autonomía municipal en similares términos a los actuales en su párrafo primero, establecía en el segundo que «*las provincias, o en su caso, las circunscripciones que los Estatutos establezcan mediante la agrupación de municipios gozarán igualmente de plena personalidad jurídica y servirán de base a la organización territorial de la Administración Pública, sin perjuicio de otras formas de división establecidas por la ley con este fin...*»¹¹. Por tanto, se estaba aceptando «*que la Provincia... pudiera ser sustituida por las circunscripciones que estableciesen, eventualmente, los Estatutos de Autonomía*»¹². La comarca podría sustituir a las provincias si los Estatutos así lo preveían.

Esta posibilidad pronto empieza a encontrar críticas entre la doctrina al considerar que la redacción constitucional pretende únicamente la desaparición de Provincias y Diputaciones¹³. Las fuerzas políticas menos propensas al proceso de descentralización que se estaba llevando a cabo –UCD y Alianza Popular– reaccionan y apoyan la introducción de la Provincia como entidad local básica junto al municipio, así como división territorial del Estado¹⁴. Como contrapartida se introduce un párrafo 3º al artículo 134 (actual 141, y 105 del Anteproyecto) que permitía la posibilidad de crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia¹⁵.

Desde luego, la redacción era bastante imprecisa y abierta. Habilitaba al legislador, pero no reconocía ningún derecho, ni hablaba de su naturaleza jurídica. El Grupo Socialista de Cataluña presentó una enmienda *in voce* al artículo 152 para introducir el actual párrafo 3º, donde ya se habla de plena

¹¹ *Constitución española. Trabajos parlamentarios*, (T. I) Madrid, Cortes Generales, 1980, pp. 24-25. BOCG, núm. 44, de 5 de enero de 1978, pp. 686-687.

¹² FERREIRA FERNÁNDEZ, A.J., *El régimen jurídico...*, *op. cit.*, p. 47. Se apoya este autor –nota a pie núm. 67– para defender esta libertad de legislador autonómico para regular el espacio supramunicipal y la supresión, por tanto de la provincia, en el hecho de que la misma no era el ente protagonista del desarrollo autonómico. La Provincia no aparecía entre los entes llamados a ejercer la iniciativa autonómica en el Anteproyecto de Constitución, y sí los Ayuntamientos (artículo 129 Anteproyecto). Vid. *Constitución ...*, *op. cit.*, (T. I), pp. 29. BOCG, núm. 44, de 5 de enero de 1978, p. 691.

¹³ MARTÍN RETORTILLO, S., “Las corporaciones locales ...”, *op. cit.*, p. 21.

¹⁴ El debate sobre este proceso en ENTRENA CUESTA, R., “La comarca”, en *La Comarca y la Administración territorial*, Granada, IEAL, 1986, pp. 46-48.

¹⁵ *Constitución ...*, *op. cit.*, (T. I), p. 566. BOCG, núm. 82, de 17 de abril de 1978, p. 1582.

personalidad jurídica, y que servía de base a las Comunidades Autónomas para establecer figuras acordes con las realidades territoriales y geográficas concretas existentes en muchos puntos de España¹⁶. Por tanto, por su redacción, así como por su inserción en el artículo 152 –que establecía la organización institucional básica de las Comunidades del 151–, la nueva regulación era más razonable y acorde con el Estado autonómico, y más apoyada por fuerzas autonomistas y regionalistas¹⁷.

Una duda queda por resolver: la de la existencia, o no, de varios tipos de comarcas en la Constitución, al ser dual su reconocimiento. Algunos autores entienden que no existe esta duplicidad. Ferreira opina que no hubo en el constituyente una «*intención manifiesta y consciente de establecer dos modelos supra-municipales completamente distintos y compatibles sobre un mismo espacio, lo que, por otro lado, supondría una duplicidad absolutamente inútil, que ni la racionalidad ni la eficacia administrativa toleran*»¹⁸.

El propio Tribunal Constitucional en su S. 4/1981, de 2 de febrero (F.J. 8) manifiesta la íntima conexión entre el artículo 141.3 y el 152.3, no oponiéndose a ello las agrupaciones del Régimen Local para fines limitados y que no son entes territoriales; el propio Alto Tribunal, en STC 32/1981, de 28 de julio (F.J. 3), considera que las agrupaciones del art. 141.3 no tienen autonomía constitucionalmente garantizada, pudiendo asumir funciones municipales, actuar como divisiones territoriales (Administración periférica) en las Comunidades Autónomas e incluso asumir competencias provinciales.

No faltan, sin embargo, autores que consideran la existencia de varios tipos de comarca. Pallarés entiende que caben los siguientes tipos de comarca: la “estatal”, reconocida en la Constitución y desarrollada por Ley estatal (artículo 141.3); la “estatutaria” autonómica, reconocida igualmente por nuestra Carta Magna, desarrollada por el Estatuto y leyes autonómicas (artículo

¹⁶ Enmienda de Reventós Carner, *Constitución ...*, op. cit., (T. II), p. 1671. DSCD, núm. 91, de 16 de junio de 1978, p. 3405; y enmienda de Gastón: *Constitución ...*, op. cit., (T. II), pp. 2405-2407. DSCD, núm. 112, de 18 de julio de 1978, pp. 4385-4387.

¹⁷ Entiende ENTRENA CUESTA, R., “La comarca”, op. cit., p. 43-44, que de lo que se trataba con la enmienda era «*consagrar ya en la Constitución la posibilidad de que por vía estatutaria las Comunidades Autónomas de régimen especial decidiesen la creación de unos entes territoriales intermedios entre el municipio y la provincia, y cuya existencia habría de ser respetada por el legislador ordinario*».

¹⁸ FERREIRA FERNÁNDEZ, A.J., *El régimen jurídico...*, op. cit., p. 55.

152.3); y otras fórmulas (mancomunidades, simplemente) dentro de la amplitud del 141.3¹⁹.

De lo que no me cabe la menor duda es que con el artículo 152.3 se habilitaba a la Comunidad Autónoma que recogiese esta posibilidad en su Estatuto, a regular con carácter de exclusividad estos entes, sin depender de la legislación estatal, al existir una habilitación constitucional, mientras que con el artículo 141.3, se dependería de lo que estableciese el legislador estatal al ordenar las bases del régimen local²⁰. De esta forma entiendo que se estaban creando, si no dos tipos de entes, si dos instancias legislativas competentes: la estatal y la autonómica.

Además, el artículo 149.1.18 le atribuye al Estado la legislación básica en materia de régimen local, que implica que al Estado le corresponde la fijación de «principios o criterios básicos en materia de organización y competencia de general aplicación en todo el Estado», porque la garantía institucional es de carácter general y configuradora de ese modelo de Estado.

Y no nos olvidemos de otro asunto: Municipios y Provincias están garantizados por la Constitución como entes de derecho necesario. El Tribunal Constitucional ya tuvo ocasión de pronunciarse (STC 32/1981, de 28 de julio (F.J. 3) y STC 214/1989, de 21 de diciembre (F.J. 13)), en el sentido de que cualquier creación de nuevos entes no puede diluir éstos hasta dejarlos irreconocibles, ya que gozan de una garantía institucional clara recogida en nuestra Constitución. Otra cosa, es que obviamente, con la creación de dichos órganos, estemos introduciendo nuevos entes que mermarían, de alguna forma, las competencias de municipios y provincias, pero nunca hasta desdibujarlas.

Sin embargo, la comarca carece, al ser potestativa su creación, de la garantía institucional de que gozan otras entidades locales, como los municipios y provincias, ya que su creación no es obligatoria en la Constitución –tampoco en el Estatuto, como veremos más adelante–²¹. Aún así, y como pone de

¹⁹ PALLARÉS MORENO, M, *op. cit.*, p. 89.

²⁰ Así lo entienden, entre otros: ENTRENA CUESTA, R., “La comarca”, *op. cit.*, p. 44, y RUIZ ROBLEDÓ, A., *Comunidad Autónoma de Andalucía*, Sevilla, Parlamento de Andalucía, 1988, p. 227.

²¹ CLAVERO ARÉVALO, M., “Comentario al artículo 5”, en MUÑOZ MACHADO, S. (dir.), *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Andalucía*, Madrid, IEAL, 1987, p. 51.

manifiesto Ferreira «*el reconocimiento directo de la personalidad jurídica plena de los entes creados al amparo del artículo 152.3 de la Constitución Española, cualifica a los mismos con una capacidad jurídica originaria. De acuerdo con esta capacidad, allí donde se establezcan comarcas, éstas tendrán de modo ineludible, por imperativo constitucional, personalidad jurídica*»²².

II.2. Legislación estatal y comarca. Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local

El Estado, en uso de la atribución que le confiere el mencionado artículo 149.1.18 aprobó la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local. Dicha Ley exterioriza una concepción amplia de lo que debe ser una regulación de bases, y en lugar de dejar libertad a las Comunidades Autónomas para crear y regular otros entes locales, establece también reglas, aunque ya no tan detalladas, a las que deberá atenerse la legislación autonómica para regular las comarcas, áreas metropolitanas, mancomunidades de municipios y entidades de ámbito territorial inferior al municipio²³.

El artículo 3.2 de la mencionada Ley define la Comarca como entidad local junto a las entidades de ámbito territorial inferior al municipio, las áreas metropolitanas y las mancomunidades, mientras que en el párrafo 1 agrupa a las “entidades locales territoriales”: municipios, provincias e islas. El artículo 4.2 remite a las leyes autonómicas la concreción del número y potestades que pueden corresponderles, pudiendo asumir las potestades que el párrafo 1 asigna a municipios, provincias e islas, dentro del ámbito de sus competencias²⁴.

El artículo 42 establece que, «de acuerdo con lo dispuesto en sus respectivos Estatutos», las Comunidades Autónomas podrán crear en su territorio comarcas u otras entidades que agrupen varios municipios. Además continúa señalando requisitos para la creación de comarcas: la iniciativa podrá partir de los propios municipios; no podrán institucionalizarse si se oponen expresamente dos quintas partes de los municipios que debieran agruparse en ellas; se requiere informe favorable de las Diputaciones correspondientes cuando la comarca deba agrupar a municipios de más de una provincia; las leyes auto-

²² FERREIRA FERNÁNDEZ, A.J., *El régimen jurídico...*, *op. cit.*, p. 271.

²³ Sin embargo, ya hemos hecho notar anteriormente que esta legislación no influye en el legislador autonómico puesto que la habilitación al mismo la hace el artículo 152.3. Vid *supr.* nota 20.

²⁴ Artículo modificado por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local.

nómicas deben determinar el ámbito de las comarcas, la composición y funcionamiento de sus Órganos (que serán representativos de los Ayuntamientos), así como las competencias y recursos económicos que se les asignen; además su puesta en marcha no debe suponer pérdida para los municipios de la competencia para prestar los servicios enumerados en el artículo 26, ni privar a los mismos de toda intervención en cada una de las materias enumeradas en el apartado 2 del artículo 26. Por tanto, la Ley de Bases ha diseñado la comarca como una entidad local de origen municipal, creada normalmente por la libre y voluntaria asociación de los municipios para la gestión de servicios locales, que por sus características, son de difícil prestación²⁵.

También incidirían en su regulación el RD 2568/1986, de 28 de noviembre por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen jurídico de las Entidades locales: artículo 70.26 (respecto al informe de la Diputación Provincial cuando la Comarca agrupe a municipios de más de una provincia), y el artículo 2.4. (regulación de los órganos de las entidades locales por las CCAA); la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, artículo 132, 133, 136, en cuanto a la posibilidad de recibir tributos, etc.; y el RD 382/1986, de 10 de febrero, por el que se Crea, Organiza y Regula el Registro de Entidades Locales: artículo 3.F (respecto a la necesidad de inscripción de las Comarcas en el Registro de Entidades Locales).

III. REGULACIÓN DE LA COMARCA EN ANDALUCÍA

III.1. Estatuto de Autonomía de Andalucía

Al amparo de la posibilidad establecida en el artículo 152.3 de la Constitución, asume nuestro Estatuto de autonomía, en su artículo 5²⁶, la competencia para la creación de comarcas, exigiendo para ello:

- una Ley del Parlamento Andaluz, que puede haber sido la Ley 3/83 de Organización Territorial de la Comunidad Autónoma Andaluza.

²⁵ En este sentido FONT I LLOVET, T., "La comarca y las estructuras del Gobierno local", en GÓMEZ-FERRER MORANT, R. (dir.), *La provincia en el sistema constitucional*, Madrid, Civitas, 1991, p. 277.

²⁶ Artículo 5 EAA: «Por Ley del Parlamento Andaluz podrá regularse la creación de comarcas integra- das por municipios limítrofes dentro de la misma provincia, atendiendo a sus características geográficas, eco- nómicas, sociales e históricas. Se requerirá en todo caso el acuerdo de los Ayuntamientos afectados y la apro- bación del Consejo de Gobierno».

- que se trate de municipios limítrofes –no cabiendo, por tanto, dudas de que estamos en el supuesto del artículo 152.3 de la Constitución–;
- dentro de una misma Provincia, requisito no exigido en ninguno de los dos supuestos constitucionales, negando la realidad de determinadas comarcas andaluzas pluriprovinciales (serranía de Ronda, Alpujarras, Antequera, Marismas de Doñana, etc.)²⁷;
- que existan características geográficas, históricas, sociales, y económicas comunes. O sea, su pertenencia a la llamada “comarca natural”;
- acuerdo de los Ayuntamientos afectados; y
- aprobación por el Consejo de Gobierno.

Previo a otras consideraciones, debemos afirmar que la única posibilidad comarcalizadora de nuestro Estatuto reside en este precepto, mediante la creación de un nuevo ente territorial supramunicipal e infraprovincial, obviando otra potencialidad comarcalizadora cual es la de establecer la administración periférica de los servicios autonómicos sobre esta base comarcal. En efecto, nuestro Estatuto, en su artículo 4.4, obligaba a articular la gestión ordinaria de sus servicios periféricos a través de las Diputaciones²⁸, norma ésta que ha provocado amplia atención por parte de los investigadores, no exenta de polémica.

¿Qué llevó al estatuyente andaluz a recortar tanto esta institución, exigiéndole a los municipios pertenencia a la misma provincia y negando una administración periférica propia sobre base comarcal? La respuesta hay que encontrarla, sin duda, no en la Asamblea de Parlamentarios andaluces, sino en

²⁷ Limitación no recogida tampoco en la LBRL, y que como bien dice LÓPEZ GONZÁLEZ, J.I., “La provincia en el ordenamiento regional de Andalucía”, en AA.VV., *La provincia. IX Congreso Italo-español de profesores de Derecho Administrativo*, Granada, Universidad, 1985, p. 335, «*cuestionan en gran medida la operatividad futura de la Comarca en nuestro ordenamiento regional*» señalando además que «*quienes puedan seguir pensando que nuestro Estatuto de Autonomía se apoya sobre una sólida base comarcalista, quizás resulten defraudados al constatar (...) la notable inconsistencia que representa subordinar las comunes características geográficas, económicas, sociales e históricas del territorio de Andalucía, al dato ciertamente formalista de la división provincial*». RIVERO YSERN, J.L., *Manual de Derecho Local* (3ª ed.), Madrid, Civitas, 1997, p. 195, señala que «*una exigencia de este tipo es tan absurda como querer encerrar a la “historia”, “la convivencia humana” y “la actividad básica de los distintos agentes económicos” en las líneas territoriales que marcara, en su día, don Javier de Burgos. (...) pretender, por ejemplo, que la Marisma andaluza no pueda ser una comarca es tan absurdo como afirmar que tal área territorial pertenezca de forma exclusiva a las Provincias de Sevilla, Cádiz o Huelva*».

²⁸ Artículo 4.4 EAA: «*En los términos de una Ley del Parlamento Andaluz y en el marco de la legislación del Estado, la Comunidad Autónoma articulará la gestión ordinaria de sus servicios periféricos a través de las Diputaciones Provinciales. La ley establecerá los mecanismos de dirección y control por parte de la Comunidad*».

la situación política del momento, en el Informe de la Comisión de Expertos sobre autonomías –*Informe Enterría*–, y en los Pactos autonómicos entre la UCD y el PSOE, de 1981.

En los acuerdos autonómicos firmados por el Gobierno (UCD) y el PSOE, de 31 de julio de 1981, concretamente en el punto 5.1 de los Acuerdos Político-administrativos, se decía que “en los términos que establezca una Ley de las Asambleas de las Comunidades Autónomas en el marco de la legislación del Estado, la Comunidad Autónoma articulará la gestión ordinaria de sus servicios periféricos propios a través de las Diputaciones Provinciales...”, añadiendo en el siguiente párrafo que “La Comunidad Autónoma coordinará las funciones propias de las Diputaciones Provinciales que sean de interés general comunitario...”²⁹. Seguían estos acuerdos el Informe Enterría que recomendaba que las Diputaciones actuaran como órganos periféricos de las Comunidades autónomas³⁰. En ese momento también se redactaba el Proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA), que también consolidaba esa posibilidad.

Este texto no estaba incluido en el Anteproyecto elaborado por la Asamblea de Parlamentarios Andaluces³¹, y se introdujo en el Parlamento a propuesta de la Comisión Constitucional, estando en “desacuerdo” la delegación de la Asamblea de Parlamentarios andaluces, que defendieron que no fuese un mandato, sino sólo una posibilidad³². Es, por tanto, el primer Estatuto de Au-

²⁹ *Acuerdos Autonómicos*, Madrid, Presidencia del Gobierno, Colección Informe, núm. 36, 1981, p. 26.

³⁰ *Informe de la Comisión de Expertos sobre autonomías*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, pp. 24-29. LÓPEZ MENUDO, F., “Descentralización y Diputaciones Provinciales. Algunas reflexiones”, en AA.VV., *La provincia. IX Congreso Italo-español de profesores de Derecho Administrativo*, Granada, Universidad, 1985, p. 381, señala que el Estatuto andaluz «recibió el impacto directo de tal informe».

³¹ El texto del Anteproyecto decía:

«1. La Provincia, sin perjuicio de lo establecido en la Constitución, sirve de ámbito territorial para el desarrollo y gestión de las competencias y funciones de la Comunidad Autónoma. Tiene personalidad jurídica propia y sus órganos plena autonomía para la gestión de sus intereses específicos en los términos de una ley del Parlamento andaluz. Los actuales límites provinciales no podrán ser alterados sino por ley orgánica de las Cortes Generales, previo acuerdo de la Asamblea de Andalucía.

2. La actuación de las Diputaciones se integrará y coordinará por el Gobierno de acuerdo con los intereses generales de Andalucía en los términos de una ley del Parlamento andaluz».

³² Utilizo la expresión “desacuerdo” porque el único grupo que votó en contra al aprobarse el Anteproyecto de Estatuto fue el andalucista, por varios motivos entre los que se encontraba su defensa de la comarcalización de Andalucía. Dicho grupo se abstuvo cuando el texto fue aprobado en comisión, votando a favor “como mal menor” y ante su falta de fuerza real en el Congreso. Es

tonomía que articula la gestión ordinaria de los servicios periféricos de la Comunidad autónoma a través de las Diputaciones provinciales, lo que llevó a Clavero a señalar que «*el Estatuto andaluz es el último del 151 y el primero del 143*»³³.

¿Suponía este artículo 4.4 EAA un mandato al legislador autonómico, o eran posibles otras interpretaciones? Por el tenor literal del mismo, y por los debates parlamentarios, es a la única conclusión a la que cabría llegar. Ruiz Robledo señala que «*se trata de un mandato al legislador autonómico para que regule la administración periférica de la Comunidad a través de los entes provinciales*»³⁴. Sin embargo no han faltado otras interpretaciones doctrinales. López González entiende que este artículo 4.4 ha sido derogado por otros artículos del mismo Estatuto, fundamentalmente por el 13.1 que atribuye a la Comunidad autónoma competencia exclusiva para organizar y estructurar sus instituciones de gobierno³⁵. Terrón ha propuesto una interpretación más equilibrada al poner en relación el artículo 4.4 con el 13.1 entendiendo que el Parlamento andaluz podía elegir libremente entre crear una administración periférica propia o encargarse de la gestión ordinaria de los servicios a las Diputaciones³⁶. Más lejos han ido, sin duda, Escribano y Rivero al declarar inconstitucional al artículo 4.4 por restringir la competencia de autoorganización que el artículo 148.1.1º de la Constitución otorga a las Comunidades autónomas, proponiendo una inter-

más, en su reserva planteada al artículo 4 del anteproyecto pedía la supresión del mismo. Vid. DE LOS SANTOS LÓPEZ, J.M., *Andalucía en la transición, 1976-1982*, Sevilla, Centro de Estudios Andaluces, 2002, p. 361-406. Más interesante aún resulta la descripción de ese momento histórico que realiza RUIZ ROMERO, M., *La génesis del Estatuto de autonomía para Andalucía en el contexto de la transición política (1975-1982)*, tesis original inédita, Sevilla, Universidad Pablo de Olavide, 2003.

³³ CLAVERO ARÉVALO, M., “Comentario al artículo 4”, en MUÑOZ MACHADO, S. (dir.), *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Andalucía*, Madrid, IEAL, 1987, p. 39.

³⁴ RUIZ ROBLEDO, A., *El ordenamiento jurídico andaluz*, Madrid, Civitas, 1991, p. 113.

³⁵ Ahonda señalando que «*la potestad autoorganizativa de la Comunidad Autónoma, el reconocimiento estatutario de las Comarcas a nivel infraprovincial y todo el fenómeno de creación de entes instrumentales en manos de la Junta, contrasta abiertamente con las reglas de organización pretendidas por el artículo 4.4 del Estatuto, que termina —por no encajar jurídicamente en el modelo global diseñado— siendo objeto de derogación implícita por la propia norma estatutaria*». LÓPEZ GONZÁLEZ, J.I., “La provincia...”, *op. cit.*, pp. 349-351.

³⁶ TERRÓN MONTERO, J., “La articulación territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía”, en PORRAS NADALES, A., y RUIZ-RICO, J.J., (dir.), *El Estatuto de Andalucía (Estudio sistemático)*, Barcelona, Ariel, 1990, p. 215.

pretación que llevaría a traducir el imperativo «articulará» en un futuro opcional³⁷. Este debate lo cierra Ruiz Robledo declarando que no existe vicio de constitucionalidad ni colisión entre los artículos 4.4 y 13.1 del Estatuto³⁸.

En fin, un sistema el previsto en el Estatuto bastante restrictivo con el hecho comarcal al fijar requisitos más gravosos de los recogidos en la Constitución y en la Ley de Bases de Régimen Local, y que bascula decididamente sobre la institución provincial, al otorgar a éstas la gestión periférica de los servicios propios de la Comunidad. Sin embargo, la legislación autonómica de desarrollo ha seguido otros derroteros, aún contrarios al Estatuto, como veremos a continuación.

III.2. La comarca en la legislación autonómica de desarrollo. Especial referencia a la Ley de Organización Territorial de la Comunidad Andaluza

Una vez analizado el marco constitucional, estatutario y legislativo estatal, procede clarificar cuál ha sido la actuación legislativa de Andalucía en esta materia, adelantando que ha caminado por senderos distintos a los que marca el Estatuto. Son dos normas básicas las que han venido a desarrollar los artículos 4 y 5. Una transitoria: Decreto 17/1983, de 26 de enero, sobre estructuración “transitoria” de los servicios territoriales de la Junta de Andalucía, y otra permanente: Ley 3/1983, de 1 de junio, de Organización Territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía (en adelante LOTCA). A ellas hay que sumar la Ley 11/1987, de 26 de diciembre, reguladora de las relaciones de la Comunidad Autónoma de Andalucía y las Diputaciones Provinciales de su territorio, y otra serie de normas menores internas de cada Consejería, en las que se creaban delegaciones de determinados servicios sobre un plano comarcal.

El Decreto, de cuya exposición de motivos se deduce que es una norma transitoria, prevé Delegaciones de cada Consejería en cada Provincia, señalando sus funciones, competencias, y estructurándolas orgánicamente en servicios, secciones y negociados. Igualmente se integran en cada Delegación to-

³⁷ Señalan igualmente que resulta «dificilmente aceptable un mandato imperativo a la Comunidad Autónoma para la articulación de la gestión ordinaria de sus servicios periféricos a través de las Diputaciones Provinciales cercenando la libre disponibilidad de la Comunidad Autónoma de hacerlo así o crear por el contrario su propia organización periférica». ESCRIBANO COLLADO, P., y RIVERO YSERN, J.L., “La provincia en los Estatutos de Autonomía y en la LOAPA”, en *RAP*, núm. 104, 1984, pp. 115-118.

³⁸ Lúcida argumentación jurídica la que hace en RUÍZ ROBLEDO, A., *El ordenamiento...*, op. cit., pp. 113-114.

dos los servicios, Organismos, y entidades de cada Consejería en la Provincia, y se regula el estatus de los Delegados, así como se establece un Consejo de Dirección en cada Delegación provincial, debiéndose crear éstas por Decreto del Consejo de Gobierno de la Junta a propuesta de cada Consejero. Señala Pallarés al respecto que «*regulación tan pormenorizada no se corresponde con el carácter “transitorio” de la norma*»³⁹. Efectivamente, lo que hace este Decreto es aventurar lo que la LOTCA va a hacer meses después: superar el corsé que representa el artículo 4.4 del Estatuto.

Igualmente, diversas consejerías han establecido un mapa comarcal en base a sus propios intereses, no siempre coincidiendo estas delimitaciones territoriales entre sí: oficinas comarcales de Reforma Agraria⁴⁰, de Educación⁴¹, Sanidad⁴², etc. Igualmente, desde 1965 a 1980 se habían realizado nueve mapas comarcales diferentes, variando en cada uno de ellos el número de estas distribuciones territoriales⁴³, con una Propuesta de comarcalización de la Junta de Andalucía de 1983, fracasando el proyecto por falta de voluntad política.

Coincidiendo con el 150 aniversario de la creación de la institución provincial, el Parlamento de Andalucía aprobó la Ley 3/1983 de Organización Territorial de la Comunidad Autónoma. La LOTCA está concebida para evitar la imposición del Artículo 4.4, con una larguísima exposición de motivos más amplia que su articulado, que se limita, en gran parte de sus artículos, a

³⁹ PALLARÉS MORENO, M., “La organización territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía (Ley 3/83 de 1 de junio del Parlamento Andaluz)”, en AA.VV., *La provincia. IX Congreso Italo-español de profesores de Derecho Administrativo*, Granada, Universidad, 1985, p. 438.

⁴⁰ Vid. CANO GARCÍA, G., “Comarcalización y reforma agraria en Andalucía”, en *Revista de Estudios Andaluces*, núm. 3, 1984, pp. 101-124.

⁴¹ Vid. VENTURA FERNÁNDEZ, J., “Los servicios educativos en Andalucía: territorio y planificación sectorial”, en *Boletín del Grupo de Trabajo de Geografía de los Servicios*, 1998, pp. 37-44.

⁴² Vid. LÓPEZ LARA, e., “Un Incipiente proceso. Las comarcalizaciones sanitarias en Andalucía”, en *XIII Congreso Nacional de Geografía*, Sevilla, 1993, pp. 277-281.

⁴³ Vid. PÉREZ MORENO, A., “La organización administrativa de Andalucía”, en *RER*, extraordinario vol. II, 1980, pp. 259-277; BENAVENT FERNÁNDEZ DE CÓRDOBA, M., “La comarcalización de Andalucía”, *Revista CEUMT*, 1986; CANO GARCÍA, G., “Comarcas y articulación del territorio. Algunos ejemplos andaluces”, en *Revista de Estudios Andaluces*, núm. 21, 1995, así como “La comarcalización de Andalucía”, en *Jornadas sobre comarcalización: realidades y proyectos*, Sevilla, Universidad, 2003; y PEZZI CERETTO, M., *La comarcalización de Andalucía*, Granada, Universidad, 1982.

reproducir preceptos constitucionales y estatutarios y a justificar lo que está enmascarando: relativizar el artículo 4.4⁴⁴. Fundamentalmente la realiza el artículo 21.1 en el que textualmente dice: «*La Comunidad Autónoma articulará sus servicios periféricos a través de las diputaciones cuando su naturaleza permita la gestión ordinaria de aquellos a través de éstas*». Por tanto, y “deshabilitado” legalmente el precepto estatutario sólo faltaba que el Consejo de Gobierno no otorgare la gestión de ningún servicio a las Diputaciones, como así se ha hecho hasta el día de hoy.

Igualmente, la Ley 11/1987, de 26 de diciembre, reguladora de las relaciones de la Comunidad Autónoma de Andalucía y las Diputaciones Provinciales de su territorio, supuso, en aplicación de artículo 4.5 del Estatuto, la coordinación de la actuación de las Diputaciones, desapoderándolas de muchas de sus competencias tradicionales en el artículo 26: economía, industria, agricultura, carreteras, servicios sociales, etc⁴⁵.

Todo este proceso legislativo ha implantado un entramado institucional y administrativo muy centralizador. Como pone de manifiesto Barnés «*el tejido administrativo andaluz, a resultas de la legislación vigente, se asemeja a una organización estatal centralista, reproducida en el ámbito regional: centralización a nivel comunitario de sus funciones y tenue desconcentración a través de órganos periféricos propios*»⁴⁶. Se ha cambiado, por tanto, obviando todo el proceso descentralizador que se produjo en España con la instauración del régimen democrático de la Constitución de 1978, el centralismo estatal por el autonómico, causa de algunos de los males que aquejan a este país. Ángel López, uniendo la causa anterior al hecho de que no se hayan fortalecido los entes locales, ha llegado a señalar que «*el sueño de la razón de un jacobino no podría engendrar monstruo más a su gusto*»⁴⁷.

⁴⁴ GARCÍA RUIZ, J.L., *El Derecho propio de Andalucía*, Jerez, Fundación Universitaria, 1992, p. 74, recuerda al respecto el aforismo “excusatio non petita, accusatio manifesta”.

⁴⁵ Vid. MORILLO-VELARDE PÉREZ, J.I., “Las Diputaciones Provinciales en la Comunidad Autónoma de Andalucía”, en *REDA*, núm. 65, 1990.

⁴⁶ BARNÉS VÁZQUEZ, J., “Descentralización y desconcentración en Andalucía”, en *DA*, núm. 214, 1988, p. 134.

⁴⁷ LÓPEZ y LÓPEZ, A.M., “Reflexiones sobre la reforma estatutaria. Un Estatuto para el futuro de Andalucía”, en AA.VV., *Veinte años después. Los redactores del estatuto reflexionan sobre la autonomía andaluza*, Sevilla, Parlamento de Andalucía, 2001, p. 63.

El efecto de todo ello es que la Comunidad autónoma andaluza ha organizado su administración periférica al margen de las Diputaciones, pero estructurándolas, al igual que ellas, sobre el territorio provincial. La pregunta que nos planteamos es si sería posible, una vez realizada esta inconstitucional deshabilitación legal del precepto estatutario, haber estructurado la gestión ordinaria de los servicios autonómicos en una administración periférica propia que tomara como base una estructura comarcal. Desde luego, cualquiera de los argumentos emitidos por la doctrina para superar el corsé del artículo 4.4 son igualmente “válidos” para estructurarla sobre base comarcal. Creemos que todo queda reducido a una cuestión de voluntad política.

Centrándonos en la cuestión comarcal, el artículo 2 de la LOTCA establece que podrán crearse comarcas y otras entidades supramunicipales en el marco del Estatuto y la legislación de régimen local, conforme a los artículos 152.3 de la Constitución y 5 del Estatuto (artículo 10).

Se define la comarca como agrupación de municipios limítrofes pertenecientes a una misma provincia con características geográficas, económicas, sociales o históricas comunes y que gozará de personalidad jurídica para el cumplimiento de sus fines. Por tanto, abunda en lo establecido en el artículo 5 del Estatuto sobre los requisitos de la comarca natural, la pertenencia a la misma provincia y establece que para la delimitación de comarcas se tendrán en cuenta los criterios que coincidan con los espacios naturales de convivencia humana y de que en ellas se produzca la actividad básica de los agentes económicos. Se proclama su personalidad jurídica plena para el cumplimiento de sus fines, la necesidad de acuerdo de los ayuntamientos afectados, más la aprobación del Consejo de Gobierno (artículo 11)⁴⁸. El Legislador, como pone de manifiesto Yun Casalilla, «no quiso, intencionadamente, ir más allá del establecimiento de los criterios que habría de ser observados en caso de que fuera oportuna su creación»⁴⁹.

Procede comentar varias cuestiones al hilo del articulado. En primer lugar, parece que en los términos en que está redactado se requiere acuerdo

⁴⁸ CLAVERO ARÉVALO, M., “Comentarios al artículo 5”, *op. cit.*, p. 50, enjuicia negativamente por innecesaria a la Ley en todo lo relativo al hecho comarcal, ya que «o repite preceptos de mayor rango o introduce nuevos conceptos jurídicos indeterminados que poco concretan en orden a la viabilidad de la institución».

⁴⁹ YUN CASALILLA, J., “Régimen local”, en ASOCIACIÓN DE LETRADOS DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA, *Desarrollo de las competencias del Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Sevilla, Consejería de Relaciones Institucionales de la Junta de Andalucía, 2001, pp.182-183.

unánime de los Plenos de los ayuntamientos afectados, cuando la LBRL exigía la no oposición expresa de los 2/5 de los municipios a agrupar. Rivero señala que la solución sería aplicar la Legislación de Bases, adecuando a sus previsiones las del Estatuto de Autonomía, y de esta forma sería perfectamente viable una comarcalización con la oposición de varios municipios⁵⁰. La solución, aunque tentadora, se nos antoja jurídicamente inadecuada, al infringir una norma del Bloque de la Constitucional que es de rango superior a la Ley de Bases, perdiendo normatividad. En segundo lugar, el dejar en manos del Consejo de Gobierno la aprobación de la creación de la comarca, deja entrever, que al menos teóricamente, podría impedirse la culminación de un proceso de comarcalización iniciado por los Ayuntamientos⁵¹.

La Ley 7/1993 Reguladora de la Demarcación Municipal de Andalucía, curiosamente obvia a la Comarca al regular las Mancomunidades, Consorcios, Áreas metropolitanas y Entidades locales autónomas, mientras que la Ley 1/1994 de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía también se olvida de este ente, y en la Ley 6/1986 del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma Andaluza lo obvian en relación a la propia estructura territorial de la Administración de Andalucía.

Por tanto, un régimen posibilista, pero nada comprometido. La ley posibilita pero no instauro, ni obliga a la implantación de este tipo de entes, siendo hoy por hoy, un proyecto abandonado, aunque, como pone de relieve Cámara Villar «*sigue debatiéndose políticamente la conveniencia de su recuperación*»⁵².

IV. EL DEBATE ACTUAL SOBRE LA COMARCALIZACIÓN EN ANDALUCÍA

IV.1. El Anteproyecto de Ley de Entidades e Instrumentos para la Cooperación Territorial de Andalucía

En junio de 2002, el Consejo de Gobierno de la Junta dio luz verde a la tramitación del Anteproyecto de Ley de Entidades e Instrumentos para la Co-

⁵⁰ RIVERO YSERN, J.L., *op. cit.*, p. 195.

⁵¹ *Ibid.*, p. 194.

⁵² CÁMARA VILLAR, G., "El Gobierno y la Administración", en AA.VV., *Curso de Derecho Público de Andalucía* (2ª ed.), Valencia, Tirant lo Blanch, 1998, pp. 168-169.

operación Territorial de Andalucía (Ley de Cooperación Territorial). Hay que hacer constar, no obstante, que esta propuesta ha caído en saco roto al no haberse cumplido los trámites parlamentarios y haberse agotado la VI Legislatura, por lo que puede considerarse un “brindis al sol”.

Prevé la creación de hasta nueve instrumentos y entidades de cooperación territorial⁵³ (artículo 3), dando un trato privilegiado a las que denominaba entidades de especial interés, caso de las áreas metropolitanas y las comarcas (artículo 4), a las que les concede una posición preferente como receptoras de competencias autonómicas, de asistencia jurídica y económica. Se trata de una cooperación territorial «a la carta» para los municipios andaluces, ya que no hay imposiciones legales y se deja en manos de éstos la elección de la figura que prefieran.

Las materias básicas de la cooperación territorial incluyen la protección del medio ambiente y el patrimonio; el transporte y sus infraestructuras; el fomento y el desarrollo económico; la ordenación del territorio, el urbanismo y la vivienda; así como la suma de recursos para mejorar la asistencia sanitaria, los servicios sociales, o la educación (artículo 8). Además, podrán tener potestad tributaria y financiera.

Se introduce, en el artículo 19, un concepto de comarca: *«agrupación de municipios limítrofes pertenecientes a una misma provincia y no incluidos en los ámbitos territoriales de las aglomeraciones urbanas, cuyas características geográficas, económicas, sociales e históricas determinen intereses comunes precisados de una gestión propia o demanden la prestación de servicios en dicho ámbito»*, se le atribuye personalidad jurídica propia y plena capacidad para el ejercicio de sus competencias, estableciéndose asimismo que una vez constituida la comarca “podrá” ser entendida como el ámbito de referencia básico para aquellas políticas públicas regionales cuyo desarrollo presenten marcado carácter territorial y supralocal.

Para su constitución, el Anteproyecto prevé que la comarca deberá reunir dos requisitos mínimos: una población global comarcal de al menos 10.000 habitantes con un municipio de al menos 5.000 habitantes (artículo 20). Con estas exigencias algunas comarcas naturales andaluzas verían muy complicado su concreción legal. Además, se exigirá para la creación de cada comarca concreta una ley singular de aprobación del parlamento por mayoría absoluta

⁵³ Áreas metropolitanas; Entidades metropolitanas sectoriales; Comarcas; Mancomunidades; Consorcios; Redes de cooperación; Convenios de cooperación; asociaciones locales para la protección y promoción de intereses.

(artículo 27), pudiéndose modificar o extinguirse éstas mismas por el mismo procedimiento, además de por la fusión de todos los municipios integrantes en las mismas (artículo 21). Por tanto, se le otorga al Parlamento capacidad para decidir sobre su conveniencia o inconveniencia.

Es de destacar, además, la voluntariedad (artículo 29). Cuando la iniciativa legislativa para la creación de la Comarca proceda de los municipios, la proposición de ley que se presente a la Mesa del Parlamento deberá estar suscrita por todos los ayuntamientos, que previamente deberán obtener el consentimiento de sus plenos por mayoría absoluta. Además, se ha burlado expresamente el artículo 5 del Estatuto que dice expresamente: la creación de las comarcas requerirá en todo caso el acuerdo de los ayuntamientos afectados, buscando una salida ya planteada por el diputado Pedro Pacheco: si la oposición es inferior a las dos quintas partes de los municipios interesados que representen menos de la mitad del censo electoral del territorio, podrá continuar el procedimiento reduciendo el ámbito de la comarca a los municipios que no se opusieron (artículo 29).

En definitiva, se da un paso más en instrumentos de cooperación territorial, e incluso de cara a la vertebración de este país, pero insuficientes, al negar virtualidad a la opción comarcalizadora, integrando a ésta, de nuevo, en el territorio provincial, obviando, una vez más, la realidad comarcal de Andalucía.

Sin embargo, y aún tachando de tímido y poco valiente el Anteproyecto, consideramos que tiene de positivo la virtualidad de poder asignar el desarrollo de políticas públicas de ámbito comarcal desarrolladas por la Administración autonómica, que a la larga podría conllevar, a medio plazo, el fortalecimiento de estos entes como eficaces para la gestión periférica de los servicios de la Comunidad autónoma, siendo por ahí, por donde deberían ir los derroteros del futuro desarrollo comarcal.

IV.2. La reforma del Estatuto andaluz

El tan anunciado debate sobre la reforma de nuestra “carta magna” autonómica, nos trae un rayo de luz a los defensores de la Comarca. Pero dicha modificación no es tan sencilla para los Estatutos aprobados por la vía del artículo 151, ya que se necesita, además de una mayoría cualificada en el Parlamento estatal y autonómico, el consentimiento de los ciudadanos afectados. A juicio de Ruiz Robledo, este requisito se está convirtiendo en un freno para la reforma *«porque al tener que consultar a los ciudadanos sobre cualquier cambio es-*

*tatutario es necesario tanto un gran consenso entre todos los partidos, como lograr un alto grado de participación en el referéndum que legitime la reforma y, de paso, la propia autonomía».*⁵⁴.

En cuanto al quórum de votación exigido por el Estatuto en los artículos 74 y 75 (reforma total o parcial), tanto para iniciar el procedimiento de reforma como para aprobar un texto de reforma, aunque es muy elevado y necesita de un amplio consenso, en la actual legislatura, bastaría con que tres de los cuatro Grupos Parlamentarios se pusiesen de acuerdo (PSOE-IU-PA), no siendo obligatorio el concurso del principal partido de la oposición (PP). Igualmente, podría prosperar la reforma en el Congreso de los Diputados sin el concurso de este último grupo. Sin embargo, si numéricamente eso es posible, no olvidemos que se necesita la ratificación en referéndum, y ahí sí hace falta un gran consenso político e institucional para que prospere alcanzando un alto índice de participación que legitime, no sólo la reforma, sino la propia autonomía una vez más. Por otro lado, habría que pensar en modificaciones estatutarias que no conllevaran reforma constitucional, porque estaríamos, de nuevo, postergando una decisión vital para Andalucía, a una reelaboración constitucional, que podría alargarse en el tiempo.

Ruiz Robledo, en su artículo antes citado, alegaba la necesidad de reformar el Estatuto, a veces por cuestión estética o cosmética: para adaptar artículos que han quedado inoperantes por el paso del tiempo; otra por motivos técnicos, cuya finalidad fuese la de mejorar el funcionamiento de las instituciones; y la última, por motivos políticos, para responder a ciertos retos políticos⁵⁵.

Desde estas perspectivas voy a efectuar algunas propuestas encaminadas a la reforma de los artículos 4 y 5, referentes a las Diputaciones y comarcas, sin olvidar, si quiera brevemente, que sería necesario una reforma más amplia que devolviera a la Comunidad autónoma un mayor protagonismo en la configuración de su régimen local.

En primer lugar, el artículo 4.4, después de la aparición de la LOTCA, ha resultado inoperante. Además de no haberse seguido sus previsiones, toda la

⁵⁴ RUIZ ROBLEDO, A., “El futuro del Estatuto de Autonomía”, en CHERNICHERO DÍAZ, C.A., *Estatuto de autonomía para Andalucía. Debates sobre el ayer, el hoy y el mañana*, Sevilla, IAAP, 2001, pp. 81-82.

⁵⁵ RUIZ ROBLEDO, A., “El futuro del Estatuto de Autonomía”, *op. cit.*, p. 79.

legislación de desarrollo ha ido encaminada a debilitar unas Diputaciones, que paradójicamente se han potenciado en democracia. Habría que suprimir este párrafo 4, y estaría el Estatuto adecuado a la realidad. Incluso iríamos mucho más allá: propondríamos la supresión completa del artículo 4 porque lo que hace es reproducir miméticamente artículos constitucionales, o redundar lo estipulado en otros del propio Estatuto.

La verdadera reforma de nuestra organización territorial vendría de la mano del desarrollo comarcal de Andalucía, y el progresivo debilitamiento de las provincias. Dos de los redactores del Estatuto se muestran abiertamente favorables a dicha solución. Juan Carlos Aguilar, acusando a la potencialidad de la diputación de ser una de las causas de nuestra disgregación, se muestra partidario de introducir la comarca *«como dimensión geográfica idónea para la prestación de servicios esenciales –sanidad, enseñanzas, justicia, policía, incluso urbanismo...–»*, anunciando que con su creación *«haría decaer la fuerza de la diputación y liberar sus cuantiosos fondos a favor directamente de los municipios, que así no dependerían económicamente de forma casi exclusiva, de su omnipotente competencia urbanística»*⁵⁶.

Más crítico y certero se muestra Ángel López. Recordando que la entidad territorial básica de la Comunidad autónoma es el Municipio, y no la Provincia, y siendo la comarca la única entidad territorial superior al municipio que se menciona en el Estatuto, señala que las normas de desarrollo han hecho una lectura *«reduccionista de sus competencias en materia de Régimen Local, constreñida por una lectura expansiva de las competencias estatales sobre las bases de la misma materia, y un temor excesivo a invadir la autonomía local; ha respetado hasta lo inverosímil el hecho provincial y las Diputaciones, olvidando que su origen histórico fue ser ámbito de ejercicio de poderes estatales; y ha guardado un escandaloso silencio sobre el tema de las Comarcas»*, anunciando que *«la ausencia de delimitación comarcal, que podía haber sido un magnífico instrumento para la ejecución de políticas de cohesión interterritorial, ha sido un factor negativo, y ha dado alas a debates sobre el centralismo en los que se olvidan los núcleos de baja renta dispersos por toda Andalucía»*⁵⁷.

En nuestra opinión, la comarca es el ámbito idóneo para la ejecución de las políticas de la Comunidad, además de prestar asistencia de todo tipo a los municipios. Con su creación, se estaría mejorando la calidad del servi-

⁵⁶ AGUILAR MORENO, J.C., "De la memoria", en AA.VV., *Veinte años después. Los redactores del Estatuto reflexionan sobre la autonomía andaluza*, Sevilla, Parlamento de Andalucía, 2001, p. 47.

⁵⁷ LÓPEZ y LÓPEZ, A.M., *op. cit.*, pp. 61-62.

cio al ciudadano, acercando la administración al administrado, y serviría, al contrario que la provincia, como elemento cohesionador y vertebrador del territorio.

Igualmente, podría declararse circunscripción electoral. En este sentido, consideramos obligatorio la modificación del artículo 28, al menos en lo referente a la Provincia como circunscripción electoral de la Comunidad. Lo consecuente hubiera sido dejar que la legislación electoral autonómica decidiese sobre este asunto, marcando el Estatuto las líneas maestras en la materia. Debemos dejar constancia que se echa en falta un Derecho propio en esta materia –al igual que en otras– que atienda mejor la singularidad de nuestro territorio. Hasta el momento, la normativa electoral propia no ha hecho más que seguir o remitirse al sistema general del Estado.

Aunque soy partidario de imponer las Comarcas en el Estatuto, tampoco me parece la solución idónea, por las tensiones que podrían producirse en el momento actual. La propuesta de reforma pasaría por habilitar al legislador autonómico, sin la cortapisa de tener que encuadrarse en el territorio provincial, y sin la necesidad de aprobación por todos los ayuntamientos afectados, para desarrollar normas que habilitaran esta posibilidad, y avanzando, sin prisa, pero sin pausa, hacia este desarrollo. Con esta norma, ya solo faltaría una voluntad política descentralizadora y desconcentradora de competencias de la Comunidad autónoma, diputaciones y municipios hacia esos entes. Una solución parecida es la que se está llevando a cabo en Aragón⁵⁸.

⁵⁸Aragón, a diferencia de Cataluña que instituía como obligatoria la comarca, recoge en su artículo 5 la comarcalización como posibilidad: “Aragón estructura su organización territorial en municipios y provincias. Una Ley de Cortes podrá ordenar la constitución de comarcas”. Un avance de esta idea de la comarcalización lo constituye la Ley 6/1987, de 15 de abril, sobre Mancomunidades de Municipios, en el sentido de estructurar el territorio sobre base comarcal, aunque con un sentido jacobino y muy centralizador –al igual que el modelo catalán–.

Entre 1990 y 2000 se va a configurar el marco jurídico sobre el que se sustenta la política comarcalizadora de Aragón. Existen varias Mancomunidades de interés comarcal en funcionamiento y un número importante de Mancomunidades de carácter sectorial pero con un territorio equiparable a la comarca. Las Cortes de Aragón instaron en el año 1991 al Gobierno a poner en marcha el artículo 5 del Estatuto. En primer lugar se aprueba la Ley 19/1993, de 4 de noviembre de Comarcalización de Aragón, a la que le siguen la Ley 8/1996, de 2 de diciembre de Delimitación comarcal de Aragón, y la Ley 7/1999 de Administración Local de Aragón. La primera comarca en aprobarse fue la de Aranda por Ley 9/2000, de 27 de diciembre. En la actualidad se han constituido 32 comarcas –las últimas en marzo de 2003: Bajo Aragón-Caspe/Baix Aragó-Casp, y Jiloca–, estando solo a falta de la Comarca de Zaragoza para su implantación definitiva. Igualmente, aprobaron las Cortes de Aragón la Ley de Medidas de Comarcalización de 20 de diciembre de 2001, en un claro apoyo a este proceso.

Paralelamente se aprobaron otras leyes de carácter más técnico sobre ordenación del territorio muy vinculadas y necesarias de complemento a las anteriores, que son de carácter más políti-

Analicemos ahora cuáles son las propuestas para el futuro planteadas desde la administración andaluza y los agentes políticos.

El Documento de *Estrategias y propuestas para la Segunda Modernización de Andalucía*⁵⁹, de fecha 23 de septiembre de 2003, recoge en su apartado titulado “40 propuestas para la Modernización de Andalucía”, hasta seis relacionadas con los entes locales (propuestas 22 a 26, pp. 151-152). En su propuesta 22 proclama necesaria «una etapa de descentralización concertada de competencias a los entes locales, ajustándose al principio de subsidiaridad, para que los servicios se den con la máxima cercanía a los ciudadanos», afirmando además que «el debate de descentralización debe hacerse con el criterio de prestar el mejor servicio público a los ciudadanos». En la 23, afirma el documento que «se deben definir de nuevo los bloques de competencias que pueden ser asumidos por los municipios y por las nuevas agrupaciones de municipios (mancomunidades, comarcas...)», que se señalarán las nuevas competencias que pueden ser asumidas por estos entes transferidas por la Junta y otros entes locales, previendo igualmente el desarrollo de una normativa legal básica, que se caracterice por su flexibilidad, en la que se especifiquen las competencias a asumir, financiación y órganos de gobierno de las agrupaciones.

La propuesta más interesante y definitiva es la número 24. En ella proclama que las «agrupaciones de municipios deben realizarse libremente y por acuerdo

co: La Ley 11/1992, de 24 de noviembre, de Ordenación del Territorio de Aragón, y la Ley 7/1998, de 16 de julio, por la que se aprueban las Directrices Generales de Ordenación Territorial para Aragón.

¿Cuáles son los principios básicos del sistema? En primer lugar, lo que se pretende es ofrecer unos servicios públicos completos en condiciones de igualdad en todo el territorio. En parte del territorio poco institucionalizado hay un déficit de prestación de servicios públicos. En segundo lugar, favorecer un protagonismo de los municipios, como unidad básica de la organización político administrativa, caracterizada por su proximidad al ciudadano. Para constituir una comarca es necesario el acuerdo adoptado por 2/3 de los municipios de la demarcación comarcal, y que agrupe a 2/3 del censo electoral. En tercer lugar, intentar una convergencia entre el proyecto político y el inversor. Por último, el sistema viene caracterizado por una concertación de iniciativas (pactismo). Se produce un traspaso de competencias al ente comarcal desde los Ayuntamientos, Diputaciones, y la Comunidad Autónoma de Aragón. Todo ello con coste cero. Debe destacarse igualmente, que con estas medidas han configurado un Derecho propio en materia local.

Sobre la comarcalización en Aragón vid.: SALANOVA ALCALDE, R. (coord.), *La comarcalización de Aragón. Estudio sistemático de las sobre comarcalización y delimitación comarcal*, Zaragoza, Cortes de Aragón, 1979; y SALANOVA ALCALDE, R. (coord.), *La comarcalización de Aragón (II)*, Zaragoza, Cortes de Aragón, 2002.

⁵⁹ Documento de *Estrategias y propuestas para la Segunda Modernización de Andalucía*, elaborado por el Consejo Asesor para la Segunda Modernización de Andalucía, de 23 de septiembre de 2003. Disponible en <http://moderniza-dos.andaluciajunta.es>

de las distintas entidades que deben agruparse..., y sin limitaciones de divisiones provinciales», señalando a reglón seguido que «las colectividades que se agrupen en mancomunidades, comarcas, áreas metropolitanas o redes de ciudades, tendrán todas las competencias necesarias para ser el único escalón entre los municipios y la Junta de Andalucía», estando obligados la Junta, las diputaciones y los municipios a traspasar las «competencias asumidas por las agrupaciones locales, asignándoles el personal necesario y los recursos financieros».

Por último, declarando la creación de un Fondo de Solidaridad Interterritorial en la propuesta 25, viene a anunciar en la 26 que *«el territorio tiene que ser entendido... como un factor de unidad entre los andaluces y de calidad de sus vidas cotidianas»* siendo necesario completar las estructuras o los sistemas territoriales, y además, *«un nuevo enfoque que sea capaz de valorar la diversidad territorial y la ponga al servicio de toda la comunidad, superando localismos, provincialismos o particularismos de cualquier tipo».*

La respuesta inmediata de la Junta ha sido ignorar el documento, y así, en un nuevo texto aprobado por el Consejo de Gobierno de fecha 9 de diciembre de 2003 y titulado: *Un proyecto, diez iniciativas y cien medidas para la Segunda Modernización de Andalucía*, sólo hace referencia a la cohesión de Andalucía en cuanto a las infraestructuras y los transportes (pp. 12-13), pasando las seis propuestas mencionadas a engrosar el “sueño de los justos”⁶⁰.

Posteriormente, el Presidente Chaves, presentó sus *Bases para la reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía*, de 16 de diciembre de 2003⁶¹. En el preámbulo de las Bases, punto 2, se proclama entre otros “objetivos a alcanzar”, el de *«superar los desequilibrios económicos, sociales y culturales entre las distintas áreas del territorio andaluz fomentando su recíproca solidaridad»*⁶², mientras en la base segunda, entre los “derechos y libertades”, reconoce en el punto 7, a la igualdad social, el progreso económico y la cohesión territorial como *«objetivos prioritarios de la acción política de la Junta de Andalucía»*⁶³. Sigue, aunque indirecta-

⁶⁰ *Un proyecto, diez iniciativas y cien medidas para la Segunda Modernización de Andalucía*, Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, de 9 de diciembre de 2003.

⁶¹ *Bases para la reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía*, de 16 de diciembre de 2003. Disponible en <http://www.andaluciajunta.es/SP/AJ/CDA/Secciones/ServicioNoticias/Documentos/I16-12-2003.pdf>, así como <http://www.psoedeandalucia.com/documentos/documentobases-reformarestatuto.pdf>.

⁶² *Ibid.*, p. 4.

⁶³ *Ibid.*, p. 9.

mente, manteniendo a la provincia como circunscripción electoral, al proclamar, en el punto 2 de su base tercera, que ninguna provincia puede tener el doble de diputados que otra⁶⁴.

El documento dedica la base octava a la “organización territorial”. En su punto 2 designa al municipio como la «*entidad territorial básica de Andalucía*», para, acto seguido, señalar que «*podrán crearse agrupaciones de municipios y entidades territoriales basadas en hechos socioeconómicos, urbanísticos y metropolitanos*». En el punto 3 declara que «*Los Municipios, Diputaciones, y demás entidades territoriales de Andalucía gozarán de autonomía, competencias y financiación...*», para en el 4 formular los principios conforme a los que ejercerá sus competencias: proximidad, eficacia, coordinación, cooperación, subsidiariedad y *máxima descentralización*⁶⁵.

Pues bien, aunque ciertamente se nota un cierto avance descentralizador, éste es aún tímido, sobrevolando en el texto el espectro de la provincia, de la que parece no querer olvidarse. Al menos, no se sujetan las agrupaciones de municipios al territorio provincial, siendo ya un avance. De todas formas, del texto no se desprende una clara voluntad política comarcalizadora.

Los restantes partidos políticos andaluces, con la excepción del Partido Popular que no se ha manifestado sobre la reforma, mantienen unas firmes convicciones comarcalistas. Izquierda Unida, en sus *Bases para la reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía*, de julio de 2003, sólo habla de la provincia en el artículo 2 al circunscribir el territorio de la Comunidad al de los municipios de las actuales provincias, y en la Disposición Adicional Tercera de manera residual al declarar que serán válidas las actuales circunscripciones electorales provinciales mientras se elabora una Ley de Comarcas y una nueva Ley Electoral andaluza, y hasta que se reforme el Senado, pasando luego a ser la circunscripción a la Cámara Alta todo el territorio de la Comunidad⁶⁶.

El citado texto aboga por una decidida acción comarcalizadora. En el párrafo 1 del artículo 4 define a la comarca como «*entidad local, determinada por la agrupación de municipios*» constituyendo ésta también «*ámbito territorial para*

⁶⁴ *Ibid.*, p. 11.

⁶⁵ *Ibid.*, p. 22.

⁶⁶ *Bases para la reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía*, elaborada por Antonio Romero para la Asamblea de Izquierda Unida-Los verdes-convocatoria por Andalucía, de julio de 2003. Disponible en: <http://www.iu-lv-ca.es>, pp. 11 y 46 respectivamente.

el desarrollo, gestión de competencias y funciones de la Comunidad Autónoma». El párrafo 2 asigna la coordinación de la actuación de las comarcas a la Junta mediante Ley del Parlamento. En su párrafo 3 se declara que la creación de las comarcas se regulará por Ley, y que éstas estarán «*integradas por municipios limítrofes atendiendo a sus características geográficas, económicas, sociales e históricas...*». Hasta ahí el texto está en consonancia con lo defendido en el presente estudio, pero acaba requiriendo el acuerdo de los ayuntamientos afectados, sin matizar número, y el del Consejo de Gobierno⁶⁷.

Por último, el 28.1 estatuye la Comarca (o Andalucía) como circunscripción electoral, concluyendo que ningún grupo de comarcas homogéneas tendrá el doble de otro grupo menos poblado⁶⁸. ¿Se refiere la expresión “grupo de comarcas homogéneas” al territorio de las actuales provincias? Parece ser que sí, pues su sintonía con el actual artículo es clara, desentonando abiertamente con el resto de sus propuestas. Hubiera sido más fácil asignar un número fijo a cada comarca andaluza, y el resto a distribuir proporcionalmente según criterios poblacionales.

El Partido Socialista de Andalucía, en un borrador para iniciar el debate interno al que titula *Andalucía se merece más*, de 12 de septiembre de 2003, en su punto 3 ya adelanta una reforma de la legislación electoral, que entre otras, propone la circunscripción electoral comarcal. A la comarca se refiere del siguiente modo: «*existe un tema “estrella” tímidamente acometido por la Junta: la ansiada comarcalización. La Ley de descentralización de la administración local es un verdadero galimatías de posibles opciones que no realiza la comarcalización del territorio andaluz con el consiguiente acercamiento de los servicios públicos a la sociedad y la desaparición de los instrumentos de control político en que se han convertido las denostadas diputaciones*»⁶⁹.

De este mismo partido, de fecha 8 de noviembre de 2003, es el documento *Hacia un pacto social para la reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía*. En él establece las claves y bases hacia donde debe encaminarse la futura reforma dedicándole folio y medio a lo que denomina *Reforzar la cohesión y la articulación territorial de Andalucía, y Potenciar el municipalismo*. A la primera idea

⁶⁷ *Ibid.*, p. 12.

⁶⁸ *Ibid.*, p. 27.

⁶⁹ *Andalucía se merece más*, elaborada por el Partido Socialista de Andalucía, de 12 de septiembre de 2003. Disponible en: <http://www.psa-andalucia.org/docuEAA.html>

citada le dedican cuatro puntos. Mantienen que es uno de los aspectos más preocupantes y necesarios, ya que «*la unidad de los andaluces significa un importante valor añadido al que se viene renunciando*». Denuncian los distintos mapas de actuaciones, servicios y organización de las distintas Conserjerías, y que la referencia a la comarca como elemento vertebrador no ha servido de guía a las actuaciones de la Junta. A la segunda idea le dedican tres puntos, echándose en falta una acción de gobierno que crea en el municipalismo, una auténtica legislación local andaluza, reclamando un pacto político a fin de superar el localismo y la rivalidad provinciana⁷⁰.

Por último analizaremos la propuesta de reforma del Partido Andalucista que, sin embargo, fue el más madrugador en presentarla, concretamente en fecha 5 de julio de 2003, en un documento titulado *Nuevo Estatuto para Andalucía*. Entre las deficiencias que encuentran al actual Estatuto se hallan, entre otras, el que «*no apuesta por una vertebración territorial eficaz*», «*no impulsa la descentralización hacia ayuntamientos y grandes ciudades*», «*reproduce esquemas centralistas*», señalando como uno de los motivos para un nuevo Estatuto el hecho de que «*el mapa actual de actuación de muchos departamentos de la Junta de Andalucía por comarcas exige que se haga realidad una nueva organización territorial adaptada a la sociedad actual*», por lo que proponen una serie de propuestas entre las que se encuentran «*la vertebración territorial propia con la creación de las comarcas*»⁷¹.

V. CONCLUSIONES

El desarrollo de las políticas públicas y de los modernos servicios exige por un lado una mayor aproximación al ciudadano, y por otro una adecuación a las dimensiones óptimas de ciertos servicios. Está claro que la esfera local es la más próxima a los ciudadanos, pero a menudo los gobiernos municipales carecen de recursos y capacidades de gestión suficientes para atender muchas demandas. Es necesario optimizar el tamaño de nuestro espacio territorial en relación con las exigencias de ciertos servicios y políticas.

⁷⁰ *Hacia un pacto social para la reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía*, de 8 de noviembre de 2003, elaborado por el Partido Socialista de Andalucía. Disponible en: <http://www.psa-andalucia.org/docreforma.1.html>

⁷¹ *Nuevo Estatuto para Andalucía*, elaborada por la Comisión “Nuevo estatuto” del Partido Andalucista, de 5 de julio de 2003. <http://www.partidoandalucista.org>

La comarca es un ámbito espacial idóneo para un desarrollo integrado, endógeno y sostenible, porque en ella se estructuran las relaciones básicas de la actividad económica y agrupan municipios con características sociales, históricas y culturales comunes. Pero la Comarca debe ser un ámbito de prestación no sólo de servicios municipales que excedan de la capacidad o de la escala idónea de los municipios pequeños o medianos, sino ámbito también de los servicios estatales o en nuestro caso de la Comunidad Autónoma que son perfectamente comarcalizables en muchos de sus aspectos e incluso ya lo han sido anteriormente.

Al día de hoy sólo se ha producido un movimiento cooperador de este tipo con la agrupación de municipios en mancomunidades, que sólo puede ser valorado positivamente como una bocanada de racionalidad y solidaridad en un mundo donde no abundan dichos ejemplos. Sin embargo, las mancomunidades no están exentas de problemas: posiblemente el más grave sea el que se deriva precisamente, del carácter voluntario de su constitución, que se transforma en su talón de Aquiles, ya que lo que voluntariamente se constituye, voluntariamente se puede disolver en cualquier momento. Otros riesgos que corren estas entidades, son la necesidad de consenso en sus órganos de gestión y el de su financiación.

La creación, por parte de las CC.AA. de entidades supramunicipales con una vocación decidida hacia la cooperación, –las comarcas– permitiría superar buena parte de los problemas que afectan a las mancomunidades. Su creación por ley y los procedimientos rígidos establecidos para modificar su composición, las dota de las mismas garantías de pervivencia y continuidad de las que gozan los municipios. La comarcalización aporta buenas soluciones a la prestación de estos servicios.

Todos sabemos que la línea programática más consistente que hasta ahora ha seguido la Junta de Andalucía ha sido el proyecto de la vertebración de nuestra tierra. Ahora bien, esa estrategia de vertebración tiene hasta ahora una gran tarea pendiente: y es que la Administración no ha sabido adecuar su propia estructura (tanto al nivel autonómico como local) a estas exigencias de integración territorial. Ha subsistido una cierta filosofía “centralista”, proyectada a través de las provincias, que impide una mejor comunicación entre la esfera pública y el tejido social. La vertebración territorial de la Comunidad se ha realizado a través del ámbito provincial, que como bien sabemos es más desvertebrador que articulador, ámbito éste, que responde a los intereses y estructuras de poder provinciales de los grandes partidos estatales con asiento en nuestra Comunidad.

Andalucía es el territorio menos institucionalizado de Europa. En Estados menos extensos que Andalucía hay una mayor densidad de entidades administrativas: Bélgica con 30.000 Km² y 9 áreas, Holanda con 32.000 Km² y 11 departamentos; Irlanda, con 70.000 Km² y 26 condados; Suiza, con 41.000 Km² y 24 cantones; frente a Andalucía con 87.300 Km² y ocho provincias. La referencia con otras regiones españolas también refleja un déficit en nuestra contra⁷², por lo que ha sido calificada por Barnés, siguiendo a Ortega y Gasset como la Andalucía “invertebrada”⁷³.

Es necesario, por tanto, una decidida voluntad política que definitivamente apueste por adecuar la administración autonómica a las necesidades de los ciudadanos, por buscar elementos que estructuren y vertebran el territorio andaluz, por dotar a los entes locales de una instancia cooperadora útil y eficaz, que apueste por erradicar de una vez y para siempre con las tan manidas disputas provincianas, que sirva de soporte para una acción coordinada en pos del bienestar de la Comunidad. El instrumento más idóneo para ello es indudablemente la Comarca. Con su creación, así como con la aprobación de un Plan de solidaridad interterritorial para Andalucía, se establecerían instrumentos idóneos para la superación de los desequilibrios económicos, sociales, y culturales en el territorio, que evitarían, igualmente, el desdoblamiento del mundo rural.

Por último, es necesario, conjuntamente con las anteriores medidas, decididas reformas electorales que posibiliten la adecuación de las circunscripciones a las necesidades de Andalucía, y no de los partidos que en ella se asientan. Para ello, apostamos por establecer circunscripciones comarcales para las elecciones autonómicas, y circunscripción electoral única andaluza para la nominación de los senadores de designación autonómica, así como para las elecciones europeas.

VI. BIBLIOGRAFÍA

Acuerdos Autonómicos, Presidencia del Gobierno, Colección Informe, núm. 36, Madrid, 1981.

⁷² Los datos en PÉREZ MORENO, A., *op. cit.*, pp. 266-267.

⁷³ BARNÉS, *op. cit.*, p. 135. El mismo Ortega y Gasset decía de las provincias: “no hay nada más triste, lamentable y sórdido que la institución provincial... inspirada por una seca política métrico decimal, no debe a ella nuestro País, en casi un siglo, beneficio ni auxilio alguno”.

Andalucía se merece más, de 12 de septiembre de 2003, elaborado por el Partido Socialista de Andalucía. Disponible en:
<http://www.psa-andalucia.org/docuEAA.html>

BARNÉS VÁZQUEZ, J., “Descentralización y desconcentración en Andalucía”, en *DA*, núm. 214, 1988, pp. 93-135.

Bases para la reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía, elaborada para la Asamblea de Izquierda Unida-Los verdes-Convocatoria por Andalucía, de julio de 2003. Disponible en: <http://www.iu-ly-ca.es>

Bases para la reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, de 16 de diciembre de 2003. <Http://www.andaluciajunta.es/SP/AJ/CDA/Secciones/ServicioNoticias/Documentos/I16-12-2003.pdf> <http://www.psoedeandalucia.com/documentos/documentobasesreformarestatuto.pdf>

BENAVENT FERNÁNDEZ DE CÓRDOBA, M., “La comarcalización de Andalucía”, Revista *CEUMT*, 1986.

CÁMARA VILLAR, G., “El Gobierno y la Administración”, en AA.VV., *Curso de Derecho Público de Andalucía* (2ª ed.), Valencia, Tirant lo Blanch, 1998.

CANO GARCÍA, G., “Comarcalización y reforma agraria en Andalucía”, en *REA*, núm. 3, 1984.

- “Comarcas y articulación del territorio. Algunos ejemplos andaluces”, en *REA*, núm. 21, 1995.

- “La comarcalización de Andalucía”, en *Jornadas sobre comarcalización: realidades y proyectos*, Sevilla, Universidad, 2003

CHERNICHERO DÍAZ, C.A., “Territorio y autonomía en la Andalucía de la Segunda República”, en revista *Opinión y Derecho*, núm. 6, Córdoba, 1998.

- “La autonomía de Andalucía en la Segunda República española: un acercamiento a los textos”, en CHERNICHERO DÍAZ, C.A., (coord.), *Estatuto de Autonomía de Andalucía: debates sobre el ayer, el hoy y el mañana*, Sevilla, IAAP, 2001.

CIFUENTES CALZADO, A., “Antecedentes de la comarca: la comarca como entidad territorial”, en *La Comarca y la Administración territorial*, Granada, IEAL, 1986.

CLAVERO ARÉVALO, M., “Comentario al artículo 4”, en MUÑOZ MACHADO, S. (dir.), *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad autónoma de Andalucía*, Madrid, IEAL, 1987.

- “Comentario al artículo 5”, en MUÑOZ MACHADO, S. (dir.), *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad autónoma de Andalucía*, Madrid, IEAL, 1987.

DE LOS SANTOS LÓPEZ, J.M., *Andalucía en la transición, 1976-1982*, Sevilla, Centro de Estudios Andaluces, 2002.

Documento de Estrategias y propuestas para la Segunda Modernización de Andalucía, elaborado por el Consejo Asesor para la Segunda Modernización de Andalucía, de 23 de septiembre de 2003. Disponible en: <http://mdernizados.andaluciajunta.es>

DÍAZ ARRIAZA, J., y RUIZ ROMERO, M., *El proceso autonómico de Andalucía durante la II República*, Sevilla, Fundación Blas Infante, 1991.

ENTRENA CUESTA, R., “La comarca”, en *La Comarca y la Administración territorial*, Granada, IEAL, 1986.

ESCRIBANO COLLADO, P., y RIVERO YSERN, J.L., “La provincia en los Estatutos de Autonomía y en la LOAPA”, en *RAP*, núm. 104, 1984.

FERREIRA FERNÁNDEZ, A.X., *El régimen jurídico de la comarca en el sistema autonómico español*, Barcelona, CEDECS, 1999.

- *La comarca en la historia*, Santiago de Compostela, Universidad, 2000.

FONT I LLOVET, T., “La comarca y las estructuras del Gobierno local”, en GÓMEZ-FERRER MORANT, R. (dir.) *La provincia en el sistema constitucional*, Madrid, Civitas, 1991.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Revolución francesa y Administración contemporánea*, Madrid, Civitas, 1994.

GARCÍA RUIZ, J.L., *El Derecho propio de Andalucía*, Jerez, Fundación Universitaria, 1992.

GÓMEZ MORENO, M.L., *Teoría y práctica de la comarcalización: el caso de Andalucía*, Málaga, Universidad, 1992.

GRUPO “ESTUDIOS GEOGRÁFICOS ANDALUCES” (Dir. CANO GARCÍA, G.), “Aportaciones a la comarcalización de Andalucía”, en *I Congreso de Ciencia Regional de Andalucía: Andalucía en el umbral del siglo XXI*, Jerez, 1997.

Hacia un pacto social para la reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía, elaborado por el Partido Socialista de Andalucía, de 8 de noviembre de 2003. Disponible en: <http://www.psa-andalucia.org/docreforma.1.html>

HIJANO DEL RÍO, M., “La comarcalización y el Andalucismo Histórico”, en *Actas X Congreso del Andalucismo Histórico*, Sevilla, Fundación Blas Infante, 2003.

HIJANO DEL RÍO, M., y RUÍZ ROMERO, M., *El Ideal Andaluz en la Segunda República. La Asamblea Regional Andaluza de 1933*, Sevilla, Fundación Blas Infante, 1996.

INFANTE PÉREZ, B., *El Ideal Andaluz*, Sevilla, Centro Andaluz, 1916, reed. Madrid, Túcar, 1976, reed. Sevilla, Fundación Blas Infante, 1994.

- *Fundamentos de Andalucía*, Sevilla, Fundación Blas Infante, 1984.

- *La verdad sobre el Complot de Tablada y el Estado Libre de Andalucía*, Sevilla, Publicaciones de la Junta Liberalista de Andalucía, 1931, reed. Granada, Algibe, 1979.

Informe de la Comisión de Expertos sobre autonomías, Madrid, CEC, 1981.

INIESTA COULLAUT-VALERA, E., *Blas Infante. Toda su verdad, 1885-1919*, Vol. I, Granada, Comares, 2000.

- *Blas Infante. Toda su verdad, 1919-1933*, Vol. II, Granada, Atrio, 2003.

LALINDE ABADÍA, J., *Instituciones político-administrativas y civiles*, Barcelona, PPU, 1989.

LÓPEZ GONZÁLEZ J.I., “La provincia en el ordenamiento regional de Andalucía”, en AA.VV., *La provincia. IX Congreso italo-español de profesores de Derecho Administrativo*, Granada, Universidad, 1985.

LÓPEZ LARA, e., “Un Incipiente proceso. Las comarcalizaciones sanitarias en Andalucía”, en *XIII Congreso Nacional de Geografía*, Sevilla, 1993.

LÓPEZ y LÓPEZ, A.M., “Reflexiones sobre la reforma estatutaria. Un Estatuto para el futuro de Andalucía”, en AA.VV., *Veinte años después. Los redactores del estatuto reflexionan sobre la autonomía andaluza*, Sevilla, Parlamento de Andalucía, 2001.

LÓPEZ MENUDO, F., “Descentralización y Diputaciones Provinciales. Algunas reflexiones”, en AA.VV., *La provincia. IX Congreso italo-español de profesores de Derecho Administrativo*, Granada, Universidad, 1985.

MARTÍN RETORTILLO, S., “Las corporaciones locales en el Anteproyecto de Constitución”, *REVL*, núm. 179, 1978.

MORILLO-VELARDE PÉREZ, J.I., “Las Diputaciones Provinciales en la Comunidad Autónoma de Andalucía”, en *REDA*, núm. 65, 1990.

Nuevo Estatuto para Andalucía, elaborado por la Comisión “Nuevo Estatuto”, de 5 de julio de 2003. Disponible en: <http://www.partidoandalucista.org>

PALLARÉS MORENO, M., “La organización territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía (Ley 3/83 de 1 de junio del Parlamento Andaluz)”, en AA.VV., *La provincia. IX Congreso italo-español de profesores de Derecho Administrativo*, Granada, Universidad, 1985.

- “La comarca e instituciones similares en el derecho comparado”, en *La Comarca y la Administración territorial*, Granada, IEAL, 1986.

PÉREZ MORENO, A., “La organización administrativa de Andalucía”, en *RER*, extraordinario vol. II, 1980.

PEZZI CERETTO, M., *La comarcalización de Andalucía*, Granada, Universidad, 1982.

RIVERO YSERN, J.L., *Manual de Derecho Local* (3ª ed.), Madrid, Civitas, 1997.

RUIZ ROBLEDO, A., *Comunidad Autónoma de Andalucía*, Parlamento de Andalucía, Sevilla, 1988.

- *El ordenamiento jurídico andaluz*, Madrid, Civitas, 1991.

- “El futuro del Estatuto de Autonomía”, en CHERNICHERO DÍAZ, C.A., *Estatuto de autonomía para Andalucía: debates sobre el ayer, el hoy y el mañana*, Sevilla, IAAP, 2001.

RUIZ ROMERO, M., *La génesis del Estatuto de autonomía para Andalucía en el contexto de la transición política (1975-1982)*, tesis original inédita, Sevilla, Universidad Pablo de Olavide, 2003.

SALANOVA ALCALDE, R. (coord.), *La comarcalización de Aragón. Estudio sistemático de las sobre comarcalización y delimitación comarcal*, Zaragoza, Cortes de Aragón, 1979.

- (coord.) *La comarcalización de Aragón (II)*, Zaragoza, Cortes de Aragón, 2002.

SOSA WAGNER, F., “La autonomía local”, en *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje a García de Enterría*, Vol. III, Madrid, Civitas, 1991.

TERRÓN MONTERO, J., “La articulación territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía”, en PORRAS NADALES, A., y RUIZ-RICO, J.J., (dir.), *El Estatuto de Andalucía (Estudio sistemático)*, Barcelona, Ariel, 1990.

Un proyecto, diez iniciativas y cien medidas para la Segunda Modernización de Andalucía, Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, de 9 de diciembre de 2003.

VENTURA FERNÁNDEZ, J., “Los servicios educativos en Andalucía: territorio y planificación sectorial”, en *Boletín del Grupo de Trabajo de Geografía de los Servicios*, 1998.

YUN CASALILLA, J., “Régimen local”, en ASOCIACIÓN DE LETRADOS DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA, *Desarrollo de las competencias del Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Sevilla, Consejería de Relaciones Institucionales de la Junta de Andalucía, 2001.